



Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 85

Diciembre 2018



Dirección académica

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

Secretaría

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

Consejo de Redacción

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

Lucía Casado Casado
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Sara García García
Doctoranda en Derecho de 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)

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

Ángel Ruiz de Apodaca
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

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

Eva Desdentado Daroca
Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado
Director del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Marta García Pérez
Profesora Titular 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

Javier Junceda Moreno
Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional de Cataluña

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

Manuel Lucas Durán
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alcalá de Henares

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

Pilar Moraga Sariego
Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López
Profesora Titular 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

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

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

Ángel Ruiz de Apodaca
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

Santiago Sánchez-Cervera Senra
Responsable de la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)

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

Íñigo Sanz Rubiales
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, Acreditado como Catedrático

Javier Serrano García
Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

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

Germán Valencia Martín
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. 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 de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2018 [CIEMAT]
Editorial CIEMAT
Avenida Complutense, 40
28040 Madrid
ISSN: 1989-5666
NIPO: 058-17-007-8
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: B. M. R. (CIEDA-CIEMAT)

SUMARIO

SUMARIO.....	1
ARTÍCULOS.....	3
“MÁS DE 90 PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO ANULADOS JUDICIALMENTE POR FALTA O INSUFICIENCIAS EN LA MEMORIA ECONÓMICA O EN EL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA”, José Antonio Ramos Medrano	4
COMENTARIOS	32
“LIBERALIZACIÓN DEL MODELO DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS”, Eva Blasco Hedó	33
RECENSIÓN: “GALERA RODRIGO, S. Y GÓMEZ ZAMORA, M. (2018): POLÍTICAS LOCALES DE CLIMA Y ENERGÍA: TEORÍA Y PRÁCTICA. MADRID: INAP, 802 P.” Jorge Agudo González; Héctor Iglesias Sevillano	49
LEGISLACIÓN AL DÍA	56
Nacional.....	57
Autonómica	62
<i>Castilla-La Mancha</i>	62
<i>Castilla y León</i>	64
<i>Región de Murcia</i>	66
Iberoamérica	70
<i>Portugal</i>	70
JURISPRUDENCIA AL DÍA	73
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	74
Tribunal Supremo (TS).....	85
Audiencia Nacional	106
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	110
<i>Castilla-La Mancha</i>	110
<i>Castilla y León</i>	114
<i>Cataluña</i>	121
Iberoamérica	145
<i>Argentina</i>	145
<i>Chile</i>	150
ACTUALIDAD	157
Ayudas y subvenciones	158

Noticias.....	166
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	172
MONOGRAFÍAS.....	173
Tesis doctorales.....	176
PUBLICACIONES PERIÓDICAS.....	179
Números de publicaciones periódicas.....	179
Artículos de publicaciones periódicas.....	181
Recensiones.....	193
NORMAS DE PUBLICACIÓN.....	195

ARTÍCULOS

José Antonio Ramos Medrano

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de diciembre de 2018

“MÁS DE 90 PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO ANULADOS JUDICIALMENTE POR FALTA O INSUFICIENCIAS EN LA MEMORIA ECONÓMICA O EN EL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA”

“MORE THAN 90 TOWN AND COUNTRY PLANNING CANCELLED DUE TO LACK OR INADEQUACY OF THE ECONOMIC REPORT OR OF THE ECONOMIC SUSTAINABILITY”

Autor: José Antonio Ramos Medrano. Técnico Administración General. Ayuntamiento de Madrid. ramosmja@madrid.es

Fecha de recepción: 20/ 09/ 2018

Fecha de aceptación: 18/ 10/2018

Resumen:

Pese a la complejidad que tiene el proceso de elaboración del planeamiento el hecho de traducir en euros las decisiones que se adoptan supone introducir una gran transparencia en este proceso. Como destaca la jurisprudencia, no se trata de hacer fórmulas matemáticas complejas sino exponer, con números, que el planeamiento puede ser viable económicamente. Lamentablemente, son muchos los casos en que se omiten los documentos económicos del plan o existiendo, son claramente insuficientes, lo que motiva que los tribunales anulen muchos planes por este motivo.

Abstract:

Despite the complexity of the planning development process, translating to euros the decisions adopted may increase the transparency of this process. As jurisprudence highlights, not only complex mathematical formulae should be considered, but also it is important to show through numbers the fact that planning may be profitable. Unfortunately, plan's economic documents are

sometimes not taken into account, or even if they exist, they prove to be inadequate, which enhance the annulment of the plan by tribunals.

Palabras claves: Planeamiento urbanístico; Ordenación territorial; Documentos económicos del plan; Viabilidad económica; Distribución de beneficios y cargas

Keywords: Urban Planning; Spatial Planning; Plan's Economic Document; Economic Feasibility; Distribution Of Benefits And Burdens

Sumario:

1. **Introducción**
 2. **Exigencia inconcusa en la legislación urbanística**
 3. **Es una modalidad de la motivación de las decisiones administrativas**
 4. **Garantizar la viabilidad económica de la ordenación propuesta**
 5. **Equidistribución de beneficios y cargas**
 6. **Participación pública en la adopción de las decisiones**
 7. **Contenido concreto de los documentos económicos del planeamiento**
- Anexo. Relación de sentencias**

Summary:

1. **Introduction**
 2. **Undeniable requirement for urban legislation**
 3. **Mode of managerial decisions' motivation**
 4. **Ensuring the economic feasibility of the planning proposed**
 5. **Equal distribution of benefits and burdens**
 6. **Public participation in decision making**
 7. **Specific content of plan's financial document**
- Annex. List of Judgment**

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya algún tiempo que publicamos en esta revista un artículo exponiendo los errores más básicos y frecuentes que se vienen produciendo en el

urbanismo español, artículo que tuvo una buena acogida lo que nos animó a profundizar en varios de estos errores. En un segundo estudio abordamos la relación entre el urbanismo y la disponibilidad de recursos hídricos que exigen los nuevos desarrollos urbanos y, posteriormente, la relación entre el plan y la evaluación ambiental estratégica. Estos estudios, también tuvieron una buena aceptación lo que nos anima a seguir en esta línea de trabajo, analizando ahora la relación entre el planeamiento territorial y urbanístico y su viabilidad y sostenibilidad económica.

De entrada hay que señalar que si bien las técnicas de evaluación ambiental estratégica y disponibilidad de recursos hídricos son relativamente nuevas en el derecho urbanístico, y se han ido introduciendo por la legislación con algunas dudas iniciales, no sucede lo mismo con la necesidad de incluir una evaluación económica en el planeamiento, que es un requisito ya muy consolidado en el derecho urbanismo, por lo que asombra que se sigan produciendo, de forma constante, anulaciones del planeamiento por no observar este requisito.

El texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, al ser legislación estatal de carácter básico, se ha centrado en los aspectos de la sostenibilidad y la viabilidad económica en las actuaciones de transformación urbanística y sobre el medio urbano, respectivamente, estableciendo el artículo 22, en sus apartados 4 y 5 la siguiente regulación:

“4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.”

El carácter básico de la legislación estatal ha servido al Tribunal Constitucional¹ para anular el contenido concreto que debe tener la memoria de viabilidad económica en las actuaciones sobre el medio urbano, al corresponder su regulación detallada a las Comunidades Autónomas, declarando inconstitucional los apartados a) al e) del apartado 5, pero no ha anulado la exigencia de esta memoria, que es de carácter obligatorio en todo el territorio nacional, aunque la regulación de su contenido concreto corresponda a las Comunidades Autónomas.

Conviene destacar que, como ha indicado la jurisprudencia, la memoria de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica son dos figuras distintas, aunque ambos documentos estudien los datos económicos del planeamiento. Así, la sentencia de 30 de marzo de 2015 (recurso 1587/2013) señala: “conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (de 2008) no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes”².

Aunque la legislación distingue estos tres documentos de carácter económico (Informe de sostenibilidad económica, Memoria de viabilidad económica y Estudio económico-financiero) en realidad son tres modalidades de una

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre. Fundamento jurídico 17.

² La sentencia continua indicando que “por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios. En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ése Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.”

misma realidad, la de explicar el alcance económico de las determinaciones que contiene el planeamiento, desde una perspectiva u otra. Por eso se considera acertada la sistemática de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares que recoge, de forma conjunta, los documentos económicos que deben contener los planes de urbanismo en su artículo 38.1.d), “consistentes en el estudio económico-financiero, el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica”. En la misma línea, el artículo 47 del anteproyecto de ley para un urbanismo sostenible en Andalucía de 26 de diciembre de 2017 recoge la necesidad de que los instrumentos urbanísticos dispongan de cuarto memorias, una de ellas la memoria económica, “que contendrá el Estudio Económico Financiero. Cuando el instrumento urbanístico ordene actuaciones de transformación urbanística se incluirá un informe de sostenibilidad económica, y además, cuando estas actuaciones se prevean en suelo urbano una memoria de viabilidad económica”.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, el artículo 20.h) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incluye dentro del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los recursos naturales, una memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación. No obstante, no todos los instrumentos de ordenación territorial son instrumentos de transformación urbanística, por lo que solo estos últimos están sometidos a la exigencia de informe de sostenibilidad y viabilidad económica, aunque no siempre es fácil determinar los planes de ordenación estructural que no planifican directamente, por utilizar la expresión de la sentencia del TS de 12 de febrero de 2016 (recurso 3054/2014) que eximió al Plan de Ordenación del Litoral de Galicia de contar con estos instrumentos, porque el POL no transforma, por sí mismo, el espacio que ordena³.

En estos momentos en que el Ministerio de Fomento está trabajando para dar una solución al problema de la declaración de nulidad del planeamiento, al estar configurados los planes como disposiciones de carácter general, que lleva

³ El Tribunal Supremo se encarga de precisar que “al amparo de la indicada interpretación, el POL carece, pese a sus afecciones sobre el suelo, de efectos inmediatos de carácter económico y no supone expropiación ni proyecto de urbanización u obra alguna”. Por el contrario, “las Sentencias de 17 y 18 de diciembre de 2009 - RC 4762/2005 y RC 4424/2005- recayeron a propósito del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote; y la Sentencia de 19 de diciembre de 2013 RC 827/2011, sobre el Plan Territorial Especial Supramunicipal "Parque Periurbano del Naranco", supuestos ambos cuyas determinaciones, a diferencia de lo que acontece con las incorporadas al POL, venían a producir efectos directamente operativos sobre el respectivo territorio ordenado por ellos, de conformidad a las previsiones legales que resultan de aplicación en uno y otro caso”

consigo que en los casos de nulidad no sea posible la subsanación del error cometido debiendo empezarse desde cero una nueva tramitación, es necesario reflexionar sobre el papel concreto que tiene cada uno de los trámites o documentos del plan, porque la nueva legislación deberá determinar los casos en que los errores u omisiones pueden ser subsanados de aquellos otros que, por su trascendencia, impliquen necesariamente su nulidad⁴.

Aunque todavía no se conoce el alcance de esta reforma, lo cierto es que la necesidad de realizar una memoria económica del planeamiento ha sido una constante en la legislación urbanística que se ha visto muy reforzada con la nueva regulación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana del año 2015.

2. EXIGENCIA INCONCUSA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

La jurisprudencia ha declarado que la obligación del plan de contar con una memoria o estudio económico es una exigencia inconcusa en la legislación urbanística, que lo exige en todo tipo de planes. A pesar de que el término inconcuso no es muy utilizado en el lenguaje común, todas las sentencias judiciales sobre este tema citan el término inconcuso, que según la real academia de la lengua es un adjetivo que significa “firme, sin duda ni contradicción”⁵.

El planificador debe tener en cuenta este carácter firme y sin contradicción en la exigencia de este documento, al margen de lo que disponga el texto concreto de la legislación estatal o autonómica que, en alguna ocasión, ha omitido citar este documento entre los requisitos de algún tipo de plan concreto, y algún planificador entendió que, al no recogerse en la norma, no era un documento obligatorio. Es un claro supuesto de fallo de la legislación que da lugar a posteriores fallos a la hora de redactar los planes concretos. Esto sucedió con las normas subsidiarias de planeamiento, que el artículo 95

⁴ Como destaca Fernando Renau Faubell, “La incertidumbre que implica tramitar un Plan General convierte esa tarea en un peligroso juego de la oca en el que, cuando ya se vislumbra el final victorioso, se corre el riesgo de caer en esa casilla de la muerte en que se ha convertido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que obliga a volver a comenzar otra vez la partida desde la primera de las casillas” <https://www.linkedin.com/pulse/la-imposible-tramitaci%C3%B3n-de-los-planes-urban%C3%ADsticos-el-renau-faubell/>

⁵ Como recuerda la STS de 23 de octubre de 2014 “la exigencia del Estudio económico financiero ---ha dicho, por todas, la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009 --- es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos”. En el mismo sentido la STS 14.12.2017.

del Reglamento de Planeamiento de 1978 no incluyó entre la documentación de las normas subsidiarias el estudio económico, omisión que fue subsanada posteriormente por la jurisprudencia, anulando un número importante de normas subsidiarias que no incluyeron este documento al no venir expresamente exigido en el reglamento estatal.

Y también ha ocurrido lo mismo con alguna legislación autonómica, como es el caso de la Ley Urbanística de Valencia del año 2005 que no incluyó en el artículo 64 el estudio económico como uno de los documentos del plan general, lo que no impidió que el Tribunal Supremo declarase la nulidad del plan general de El Campello, (Alicante), en su sentencia de 13 de abril de 2016 (recurso 3960/2014). También la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio, a la hora de citar los documentos de los planes parciales omitió en su artículo 49 la exigencia del estudio económico, y posteriormente la jurisprudencia aplicó este concepto de inconcuso para exigirlo también, anulando con ello el plan parcial del APR 2.3.01 “Universidad Francisco de Vitoria”, en Pozuelo de Alarcón, por aprobarse este plan sin contar con un estudio económico (STS 23 de octubre de 2014, recurso 403/2012). En el País Vasco se declaró inconstitucional la limitación establecida en la ley vasca de que la memoria de sostenibilidad solo se hiciera en los planes que estaban sometidos a EAE.

Sin duda la mayor confirmación de este carácter inconcuso de la memoria económica la encontramos en la nueva legislación dictada en desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución. En concreto, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas establece de forma clara y general que:

“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Y, en línea con tal determinación, el artículo 9 de la Ley Orgánica estableció el principio de lealtad institucional en los siguientes términos:

“Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración deberá:

a) Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas”

La jurisprudencia ya ha comenzado a aplicar este artículo que ha servido para que el Tribunal Supremo declarase la nulidad del Catálogo del sistema viario de la Comunidad Valenciana por no incluir una memoria económica en la que se cuantificase la incidencia en los presupuestos municipales que supone la cesión de determinados viales a los ayuntamientos, aceptando las alegaciones del ayuntamiento de Benidorm que había estimado que la cesión del vial CV 7673 le supondría un gasto anual de conservación de 1.747.014,06 € (STS 7 de mayo de 2018, recurso 892/2016). También la sentencia del TSJ de Asturias de 24 de septiembre de 2018 (recurso 789/2017) anula la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente Atmosférico aprobada por el Ayuntamiento de Oviedo por no contener un informe o memoria económica, por incumplir lo exigido en esta ley.

El carácter inconcuso de la memoria económica deriva del papel que juega este documento a la hora de reflejar los principios esenciales del derecho urbanismo.

3. ES UNA MODALIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

“El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve” (art. 4.1 del TRLSRU)

Este principio de motivación de las decisiones administrativas que se adoptan en el planeamiento tiene una mayor importancia de la que parece a primera vista, y ha sido también un principio inconcuso de nuestra legislación, y especialmente de la jurisprudencia contencioso administrativa, como una de las formas más efectivas de control de la discrecionalidad administrativa.

No hay que olvidar que la memoria económica, como su propio nombre indica, es una memoria, que como tal cumple la función de exponer y detallar la decisión que se ha adoptado con la aprobación del plan, de ahí que tiene también la condición de memoria vinculante. El carácter vinculante de la memoria urbanística ha sido uno de los grandes logros de nuestra jurisprudencia que ha merecido incluso que un espacio público del barrio madrileño de Orcasitas tenga por nombre plaza de la memoria vinculante, en recuerdo precisamente de la sentencia que declaró vinculante su contenido.

No deja de asombrar que algún legislador autonómico, muchos años más tarde de esta conquista jurídica, quiera dar un paso atrás en esta evolución del control de la administración y llegue a establecer que la memoria del planeamiento no tendrá carácter vinculante⁶.

La jurisprudencia ha destacado que, precisamente por la gran discrecionalidad del planeamiento y el *ius variandi* que dispone la administración a la hora de establecer el destino y uso de los terrenos, resulta necesario que se expliquen cuáles son las razones de interés público que justifican las decisiones adoptada por el plan. Precisamente porque el concepto de interés público es un concepto jurídico indeterminado, la motivación y explicación de las decisiones adoptadas juega un papel relevante que tiene que reflejarse en la correspondiente memoria. Recientemente ha tenido una gran repercusión la sentencia relativa al planeamiento del estadio Wanda Metropolitano del Atlético de Madrid, precisamente porque la ordenación atendía principalmente a los intereses de este club de fútbol y no quedaba acreditado las ventajas que tenía la modificación del plan para los intereses generales de la ciudad⁷. Y lo mismo ocurrió en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 2 de febrero de 2015 que anuló un plan presentado por el Real Madrid, en que tampoco quedaban justificados los intereses generales de la actuación de dotación aprobada, lo que no deja de ser una evidencia de la confusión de los intereses públicos y privados cuando se trata del equipo de fútbol de cada ciudad.

Junto a la necesidad de motivar las decisiones del planeamiento la jurisprudencia ha señalado también que debe ser una motivación de calidad, huyendo de frases retóricas y sin contenido, es decir, dicho en un lenguaje coloquial no se trata de vestir al santo, sino de explicar de forma detallada los motivos por los que se adopta esta decisión, las causas que lo justifican y las ventajas que ello implica⁸.

Como recuerda la STS de 14 de marzo de 2017 (recurso 646/2016) “no se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los

⁶ Artículos 34, 39, 40.3 y 44 de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 25 de julio de 2014.

⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2018 (recurso 227/2017).

⁸ Como dice la STS de 4 de diciembre de 2014 (recurso 1527/2012), lo que se denomina la «calidad de la motivación», exige que esta exista y que las razones aportadas no sean «meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio».

medios para garantizar su ejecución”. Y este nivel de precisión, igual que sucede con el deber de motivación, es más preciso cuanto más concreto sea el plan de que se trate, mayor en los planes de desarrollo que en el planeamiento general⁹.

4. GARANTIZAR LA VIABILIDAD ECONOMICA DE LA ORDENACIÓN PROPUESTA

La finalidad principal de la memoria económica es garantizar que el planeamiento aprobado pueda ser ejecutado al ser viable económicamente o, como reitera la jurisprudencia, con este documento “se consigue que las previsiones urbanísticas cuenten, desde su inicio, con los medios materiales imprescindibles para ser llevadas a cabo, evitando que conformen el planeamiento lo que no son sino sueños de despacho” (STS 24/11/1998) de tal forma que “su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo” (STS 4/12/2009).

A lo largo de los años se ha producido una evolución en este documento que se ha ido adelantando a las fases iniciales del planeamiento, de tal modo que, igual que ha sucedido con la evaluación ambiental estratégica, se trata de garantizar la viabilidad económica de la actuación “aguas arriba”, en la fase inicial de elaboración del planeamiento, y no posponerlo a la fase de ejecución, en el proyecto de compensación o de urbanización. De esta forma se exige tener en cuenta los medios económicos, públicos y privados, necesarios para la posterior ejecución del plan¹⁰.

La viabilidad del plan, salvo en los casos de ejecución pública de la actuación, tiene como presupuesto que el valor del aprovechamiento urbanístico sea superior a las cargas impuestas para la obtención de este aprovechamiento. El urbanismo español se ha caracterizado por ser, básicamente, un sistema de

⁹ La STS de 30 de Marzo de 2015 sobre una modificación del PGOU de Logroño citaba la STS de 19 de marzo de 1994 que ya decía y exigía: " requiriéndose no ya una cuenta analítica exhaustiva sino que es suficiente con que indique las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada que garantice la real posibilidad de su realización, en función de la importancia de la determinaciones del planeamiento”

¹⁰ Como dice la STS 19 oct 2011 “la finalidad que tiene el EEF que, según la jurisprudencia indicada, es la de ofrecer, ya desde el primer momento del planeamiento, y no en su posterior ejecución, un nivel razonable de garantías de que la ejecución del Plan no sólo es viable en términos económicos, sino que las personas que han de intervenir en su ejecución, públicas o privadas, disponen de los medios financieros suficientes para comprometerlos en su ejecución”

ejecución privada del planeamiento, en el que se encarga al propietario del suelo su ejecución, y en estos últimos años al urbanizador, de tal manera que debe quedar garantizado que los beneficios que puedan obtener el propietario y/o el urbanizador sean superiores a las cargas impuestas. Este es precisamente el contenido de la memoria económica, demostrar con números que el plan puede ser ejecutado, bien por la iniciativa pública o privada, según el sistema de actuación elegido, valorando los aprovechamientos urbanísticos y las cargas impuestas para su obtención.

Se viene observando también que, cada vez con mayor frecuencia, se imponen excesivas cargas a determinadas actuaciones urbanísticas, al amparo de los aprovechamientos que se conceden, forzando demasiado el concepto tradicional de desarrollo urbanístico, ya que actuaciones que hasta ahora eran financiadas por el sector público con cargo a sus presupuestos, se pretende que sean financiadas por los promotores urbanísticos, dando un mayor aprovechamiento a un ámbito urbanístico concreto. Este tema se ha planteado, por ejemplo, en los terrenos del antiguo estadio de fútbol del Vicente Calderón, en que se pretendía que los propietarios del suelo asumieran el coste de soterrar la parte de la M-30 que le afectaba a cambio de construir unos edificios residenciales mucho más altos, para compensar esta mayor carga que se imponía. Este mismo sistema de equivalencia entre cargas impuestas y aprovechamiento concedido se estaba articulando en la denominada operación Chamartín-ampliación de la Castellana. También el Ayuntamiento de Valladolid forzó el sistema de reclasificación de suelo para incluir más suelo en el ámbito del Área Homogénea 5 “Páramo de San Isidro” para la ejecución del Nuevo Complejo Ferroviario, reclasificación que fue anulada por los tribunales de justicia (STS de 17 de febrero de 2015 recurso 1005/2013).

Sin entrar en el fondo de esta polémica sobre el sistema de financiación de las infraestructuras que exige el desarrollo urbano, lo relevante es que en la fase de elaboración del planeamiento se analice con detenimiento el alcance y repercusión económica de las decisiones que se propongan, para evitar que el plan sea simplemente un sueño de despacho, y pueda ser llevado a la práctica en su fase de ejecución. Y es en este documento de la memoria económica donde debe comprobarse que los aprovechamientos que prevé el plan son suficientes para asumir todos los gastos de urbanización que se imponen al ámbito de actuación y se garantiza también el correspondiente beneficio económico que supone al promotor el proceso de transformación urbana.

Hay que destacar que la nueva legislación urbanística ha eliminado el criterio legal que regía hasta la reforma de 2007 de que los sistemas generales, al

beneficiar a toda la ciudad, debían ser financiados por todos los ciudadanos y no por los propietarios del ámbito de actuación a desarrollar, criterio que ha sido eliminado con la nueva redacción del artículo 18.1.c) del actual TRLSRU. Según este artículo, entre los deberes legales impuestos a las actuaciones de urbanización se encuentra el de “costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”.

La jurisprudencia ha tenido ocasión de destacar este importante cambio legislativo en varias sentencias, señalando que “no se excluye, por tanto, en ese precepto el coste correspondiente a las obras de urbanización de los sistemas generales previstas en la actuación correspondiente, como ya se había apuntado por esta Sala en la antes citada STS de 2 de julio de 2012” (STS de 28 de abril de 2015, recurso 300/2013)¹¹.

Precisamente el hecho de que la ejecución de los sistemas generales puedan ser impuestos a un determinado ámbito de actuación desplaza el tema a la pregunta de por qué se impone su ejecución a este ámbito concreto y no a otro u otros ámbitos, lo que exige no solo una especial motivación de esta opción del planificador sino también el respeto a otro de los principios tradicionales del urbanismo español, el de la justa distribución de los beneficios y cargas entre todos los propietarios del suelo.

5. EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS

Como dice la STS 23 de febrero de 2012 (recurso 26/2008) “hemos de recordar que el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados -como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución -, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución”.

Precisamente la equitativa distribución presupone que el planeamiento y el aprovechamiento es distinto, en unos casos y otros. Por eso, la aplicación práctica de este principio de justa distribución de beneficios y cargas se lleva a cabo a través de diversos instrumentos jurídicos que dan una complejidad especial al urbanismo y son una fuente inagotable de recursos judiciales, pero

¹¹ En el mismo sentido pueden verse también las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012 (recurso 3439/2012), 5 de diciembre de 2012 (recurso 1314//2012), 27 de mayo de 2013 (recurso 2678/2013) y 18 de enero de 2016 (recurso 1096/2014).

a pesar de esta dificultad el principio de igualdad exige ir perfeccionando estos instrumentos.

El hecho de que con la nueva legislación pueda imponerse a un determinado ámbito la ejecución de un sistema general que beneficia a toda la ciudad exige una explicación clara de que esta decisión no es arbitraria u oportunista, sino lógica y coherente. En palabras del Tribunal Supremo “aun cuando forma parte del estatuto básico de la propiedad el que un sistema general pueda ser adscrito a un ámbito concreto de actuación, es incuestionable que la Administración urbanística, que así lo establece, tenga que explicar y justificar la razón de tal proceder, pues, de lo contrario, no sería posible valorar si el referido principio de equidistribución se ha respetado” (STS de 27 de mayo de 2015, parque fluvial del Urumea, como sistema general de San Sebastián)

En el suelo urbanizable, al partirse de una situación inicial de suelo rural es más fácil la articulación de los instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas, con la aplicación de los conceptos de aprovechamiento medio, tipo o similar, pero su aplicación al suelo urbano es francamente compleja por la diversidad de derechos ya consolidados que existen en esta clase de suelo¹².

El límite de que la diferencia del aprovechamiento urbanístico a la hora de la división de sectores en suelo urbanizable no exceda del 15% es una de las soluciones legales al principio de justa distribución de beneficios y cargas, pero en el suelo urbano este principio tiene mayores dificultades de aplicación. Esto exige una mayor atención por parte del planificador para que sus decisiones no sean, o parezcan, arbitrarias y es aquí donde la memoria económica juega un papel relevante para garantizar este principio. La figura jurídica de la reserva de dispensación puede ser muy útil para enjuiciar si una regulación concreta está o no justificada en criterios objetivos. La STS de 18 de julio de 2006 (recurso 390/2003), tras perfilar el marco normativo y jurisprudencial relativo a las reservas de dispensación, señala que “la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobada el 17 de Abril de 1997, estableció, dentro de una zona residencial unifamiliar homogénea, dos áreas

¹² Javier García Bellido que luchó tenazmente por introducir la figura de la reparcelación en el suelo urbano hacía esta reflexión en el prólogo del libro *Práctica de la Reparcelación*, publicado en el año 1987 por el Centro de Estudios Urbanos, “del idealismo quijotesco de la gestión para los grandes ensanches urbanos del desarrollismo que, en ínsulas Baratarias del extrarradio o soñadas “Reparcelandias del Valle”, nos prometía ideales estándares de vida, perfectos aprovechamientos medios universales y caballerescos promotores que ceden el 10% de sus ganancias, se transita ahora al realismo sanchopancista y a las novelas costumbristas de Lazarillos, Rinconetes y Cortadillos lampando como pueden entre los cascos viejos, el suelo urbano decrepito y sin estándares y la miseria del planeamiento impotente entre las viejas estructuras urbanas.”

diferenciadas, para dos únicas parcelas (las A.P.E. 09.01 y 09.03) para las que asignó una edificabilidad mucho más intensa que la autorizada para las fincas colindantes a ambas, las cuales al encontrarse en idéntica situación debieron ser ordenadas en iguales condiciones. No habiéndose hecho así y no habiéndose justificado, en modo alguno, la conveniencia de tan dispar tratamiento se ha vulnerado el principio de igualdad al introducir factores de discriminación en supuestos sustancialmente idénticos”. Por ello, no hay que perder nunca de vista que la prohibición de reserva de dispensación juega también en la fase de elaboración del plan.

6. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ADOPCIÓN DE LAS DECISIONES

Es cierto que las administraciones públicas en los estados democráticos son elegidas por los ciudadanos en unas elecciones libres y periódicas, pero esta composición democrática es insuficiente para lograr una legitimidad de las decisiones del planeamiento, por lo que se exige un procedimiento participativo en la elaboración del plan. Como señalan las Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial de Naciones Unidas, “la planificación urbana y territorial es más que una herramienta técnica, se trata de un proceso integrador y participativo de adopción de decisiones”. Y en este proceso es necesario que los ciudadanos sean informados de la propuesta de plan y puedan participar en la decisión que se adopte. De esta forma, todos los documentos, incluidos los económicos, deben ser expuestos a la ciudadanía para que puedan expresar su opinión y, entre todos, adoptar las decisiones que se estimen más acertadas.

La necesidad de transparencia, como condición previa y necesaria de un buen gobierno, tiene una especial importancia en el ámbito urbanístico, por las cifras tan importantes con las que se trabaja y la dificultad de la terminología, que resulta complicada y, a veces confusa, incluso para los profesionales que trabajamos a diario en este ámbito. Por ello, la doctrina ha destacado el papel relevante que puede tener la memoria de viabilidad económica para explicar, en cifras, los beneficios que implica para los propietarios del suelo la ordenación que se propone y las cargas que se imponen para garantizar la participación de la colectividad en estas plusvalías. Este dato es especialmente importante en los supuestos de modificaciones puntuales del plan, para completar, con cifras, las explicaciones genéricas que se incluyen en la memoria del plan, que en muchas ocasiones contiene referencias genéricas a

los intereses generales, a la estructura y mejora urbana, pero con poca calidad de motivación¹³.

También la jurisprudencia está destacando este tema, siendo interesante la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de octubre de 2017 (recurso 194/2014) relativa a la modificación del plan general de Osuna en la que se señala que al haberse incluido los documentos económicos en una fase tardía del proceso de elaboración del plan no fueron sometidos a información pública, como documentos autónomos, lo que determina la nulidad del plan¹⁴. No obstante, teniendo en cuenta los plazos tan amplios con que se trabaja en la redacción del planeamiento habrá que prestar una especial atención a la actualización de los datos económicos en los casos en que se tarde demasiado en su aprobación, en la medida en que las condiciones económicas pueden haber cambiado sustancialmente.

7. CONTENIDO CONCRETO DE LOS DOCUMENTOS ECONOMICOS DEL PLANEAMIENTO

Existen diversos manuales en los que se explican la forma de redactar estos documentos, y entre ellos destaca el elaborado por el Ministerio de Fomento como Guía Metodológica para la redacción de los Informes de Sostenibilidad Económica, con el que el ministerio tomó la iniciativa de explicar el contenido de este nuevo documento introducido en nuestra legislación por la Ley del Suelo de 2007, documento disponible en la web. También pueden consultarse en internet los documentos concretos que se han ido aprobando en diversos municipios, que pueden ser utilizados como guía y modelos para planeamientos de similares características.

¹³ Como indica Gerardo Roger Fernández en su artículo *“La Memoria de Viabilidad Económica: virtualidades de un trascendental documento de control económico del urbanismo”*, la sustitución de la “inescrutable jerga técnica” anterior por unidades económicas (euros) fácilmente inteligibles para cualquier ciudadano, no solo coadyuvará a “democratizar” los procesos de participación pública del urbanismo, sino que, adicionalmente, posibilitará impedir, en gran medida, los eventuales casos de especulación espuria y acotar sensiblemente los más lamentables procesos de corrupción urbanística que pudieran suscitarse”

¹⁴ En palabras del TSJ “la ausencia de información pública en relación con el Estudio Económico y Financiero, el Informe de sostenibilidad económica y el Resumen ejecutivo comporta la vulneración de un trámite esencial en la sustanciación del procedimiento de aprobación de la Modificación puntual impugnada, lo que ha de abocar subsiguientemente (sin necesidad de valorar, como ya avanzamos en su momento, las restantes cuestiones abordadas en la demanda) a la nulidad del acuerdo impugnado”

La apuesta del legislador de 2007 por la figura del informe de sostenibilidad económica tenía como primera justificación la de combatir los excesos del boom inmobiliario que se estaba produciendo en nuestro país, con algunos proyectos de ordenación fuera de toda lógica que, pese a ello, conseguían ser aprobados por las distintas administraciones públicas. Como ejemplo de estos excesos pueden citarse la previsión de crecimiento de hasta 240.000 habitantes que contenía el plan general de Aledo, un pequeño municipio interior de Murcia, o la declaración de interés general y consiguiente expropiación municipal de una gran extensión de suelo, para construir la urbanización “Costa Miño Golf”, un complejo residencial con campo de golf y chalet de segunda residencia en el municipio gallego de Miño. Ante esta situación no es de extrañar que el legislador intente poner un poco de cordura y establezca la obligación de estudiar previamente la repercusión que la ordenación propuesta va a tener en las arcas municipales, para que pueda servir como “señal de alarma”¹⁵ siempre que se realice de forma correcta este estudio y no se vea como un simple trámite “de vestir al santo”.

Pero además de poner coto a estos excesos, la idea que late en este informe es apostar por un desarrollo sostenible, siendo un instrumento complementario a la evaluación ambiental estratégica. Gran parte de la actividad municipal tiene relación directa con el medio ambiente, como son los servicios de transportes y movilidad, saneamiento y suministro de agua, recogida de residuos, zonas verdes y estanciales, alumbrado público, etc., que tienen un impacto económico directo en las arcas municipales y deben ser analizados en este informe de sostenibilidad económica. El concepto de medio ambiente urbano tiene cada vez un mayor peso en la adopción de las decisiones del planificador, que debe tener en cuenta los datos que se obtengan de la evaluación ambiental y de la evaluación económica de las decisiones que vayan a adoptarse.

El hecho de que en el planeamiento deban tenerse en cuenta un número cada vez mayor de parámetros, (evaluación ambiental, económica, de género, cohesión social, etc.) motiva que deba ser redactado por un equipo multidisciplinar, lo que posibilitará que se vayan superando muchos de los errores que pueden cometerse cuando el plan es redactado únicamente por uno o dos profesionales, con titulación adecuada, pero limitada a su campo de especialización.

¹⁵ La idea de señal de alarma está recogida en el documento del informe de sostenibilidad económica redactado por el Ministerio de Fomento para facilitar la labor del planificador ante este nuevo documento a incorporar a la ya de por sí compleja tramitación que supone la redacción del planeamiento.

A pesar de la importancia que tienen estos documentos económicos, la jurisprudencia se ha esforzado en destacar que “no es preciso que se hagan profusas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística”, como recuerda la STS de 2 de octubre de 2014 (recurso: 403/2012), jurisprudencia que también señala que “no se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución”.

Esta es sin duda la esencia de toda la documentación económica, garantizar la viabilidad y posibilidad de ejecución de lo que se proyecta, teniendo siempre en cuenta la finalidad y tipo del plan de que se trata, de tal manera que si se proyectan expropiaciones “algo debe decirse sobre las fuentes de financiación de las mismas” (STS 31 de mayo de 2001 recurso 4572/1996)¹⁶. En lo que se refiere a las indemnizaciones por cambio de planeamiento existe una jurisprudencia consolidada que indica que como “hemos dicho en diversas ocasiones (Sentencias de 30 de julio , 24 y 30 de noviembre de 1992 , etc.), que las cuestiones relativas a la procedencia de la indemnización derivada de la nueva ordenación no corresponden a la fase de aprobación de los planes sino a la fase de ejecución en la que se dilucida la justa distribución de obligaciones, cargas y beneficios derivados del planeamiento” (STS 23 de enero de 1995). Si bien ello es así porque, con carácter general el derecho a edificar lo da el plan, por el contrario en la ordenación territorial, cuando se regulan espacios protegidos y se limitan actividades tradicionales del sector primario, la jurisprudencia es más estricta a la hora de que el plan que limite estas actividades prevea también los adecuados mecanismos de compensación, bajo sanción de nulidad en caso de que no lo contenga.

Y esto es así porque los tribunales analizan casos concretos, por lo que hay que tener siempre en cuenta el plan que se está redactando, su finalidad, los sujetos que van a ejecutarlo, la situación preexistente sobre la que se actúa, etc. Esta referencia al plan o espacio concreto es citada en casi todas las

¹⁶ “En diversas ocasiones esta Sala ha declarado que no es exigible que el estudio económico y financiero contenga una previsión concreta de la partida destinada a expropiaciones y, menos aún, una especificación de la cuantía indemnizatoria referida a la expropiación de una finca en particular -pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 30 de septiembre de 2010 (casación 1942/06) y 12 de noviembre de 2010 (casación 4123/06)-. Ahora bien, en el caso que nos ocupa el documento examinado no solo no contiene cuantificación alguna sino que omite toda mención a las vías de financiación de esta importante operación expropiatoria” STS de 17 de enero de 2013 (recurso 4526/2009).

sentencias que analizan los documentos económicos del plan. Como dice la STS de 30 de octubre de 2009 “aun siendo esto así con carácter general, no es menos cierto que cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren, y en este caso hay singularidades que relativizan la trascendencia de la inexistencia de aquel estudio, pues del examen del expediente administrativo y de los documentos incorporados al proceso de instancia resulta la viabilidad económica de la actuación concernida”. También la jurisprudencia ha apelado al carácter material y no formal de este requisito para evitar anulaciones del planes que no contenía, como documento independiente la memoria económica, pero del contenido general del plan se desprendía la existencia de medios para su ejecución, dando por cumplido el principio de existencia de estudio económico, atendiendo a una perspectiva material y no formal, lo que no deja de ser una aplicación del principio de interpretación tópica del derecho, o del caso concreto¹⁷.

¹⁷ Como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2009 “en este caso hay singularidades que relativizan la trascendencia de la inexistencia de aquel estudio, pues del examen del expediente administrativo y de los documentos incorporados al proceso de instancia resulta la viabilidad económica de la actuación concernida”.

ANEXO

RELACION DE SENTENCIAS ANULANDO EL PLANEAMIENTO POR AUSENCIA DE MEMORIA ECONÓMICA

Sentencias del Tribunal Supremo

- ✓ 25 de octubre de 1980 (RJ 1980/3947) Plan Parcial del Casco Viejo de Torrelavega (Cantabria).
- ✓ 25 de junio de 1981 (RJ 1981/2950) Plan Parcial en Valencia.
- ✓ 25 de abril de 1986 (rec 439/1982) PGOU de Peñafiel (Valladolid).
- ✓ 31 de enero de 1989 (RJ 1989/595) PGOU de Vallada (Valencia).
- ✓ 3 de mayo de 1990. Plan Parcial del Sector Noroeste de Santa Cristina de Aro (Gerona).
- ✓ 21 de enero de 1992 Normas Subsidiarias de Planeamiento. Dolores (Alicante).
- ✓ 25 de abril de 1992 PGOU de Igualada (Barcelona).
- ✓ 25 de abril de 1992 modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia y su comarca, en el sector Monte de la Dehesa del Saler.
- ✓ 6 de diciembre de 1992 (rec 142/1987) Plan Especial de Equipamientos Comunitarios de Barcelona.

- ✓ 8 de junio de 1993 (rec 532/1998) Modificación puntual PGOU de Las Palmas, polígono 14, "Lomos del Chinche".
- ✓ 23 de enero de 1996 (recurso 5742/1991) Plan Especial de Reforma Interior 16.2 "Puente de Ventas". Madrid.
- ✓ 15 de enero de 2000 (rec 2172/1994) Modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de Pamplona y su zona de influencia. (Navarra).
- ✓ 27 de febrero de 2000 (rec 6988/1994) Normas Subsidiarias de Planeamiento de Corbera (Valencia).
- ✓ 28 de febrero de 2000 (rec 980/1994) Normas Subsidiarias de Planeamiento de Bielsa (Huesca).
- ✓ 31 de mayo de 2001 (rec 4572/1996) Normas Subsidiarias para la Revisión del Plan General Zona Centro de La Laguna. (Canarias).
- ✓ 13 de noviembre de 2003 (rec 5663/2000) Plan Especial de Protección de las Cuevas de Altamira. Cantabria.
- ✓ 26 de enero de 2004 (rec 2655/2001) Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Fuenmayor. (La Rioja).
- ✓ 24 de febrero de 2004 (rec 3273/2001) Plan Especial de Protección de la Zona Periférica Agrícola Ganadera del Parque Natural de Oyambre (Cantabria).
- ✓ 10 de marzo de 2004 (rec 5260/2001) Revisión y Adaptación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Argoños al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel. (Cantabria).

- ✓ 7 de junio de 2004 (rec 392/2002) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de San Vicente de la Barquera.
- ✓ 27 de abril de 2005 (rec 66/2002) Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa.
- ✓ 22 de junio de 2005 (rec 4524/2002) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Bustarviejo (Madrid).
- ✓ **17 de diciembre de 2009** (rec 4762/2005) Plan Insular de Ordenación de Lanzarote. (Canarias).
- ✓ 23 de diciembre de 2009 (rec 5094/2005) Revisión-Adaptación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Bescanó (Girona).
- ✓ 12 de febrero de 2010 (rec 6101/2005) Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y el Catálogo de Bienes a Proteger de Navacerrada. (Madrid).
- ✓ 5 de julio de 2010 (rec 2674/2006) Modificación puntual del plan general metropolitano para la protección del patrimonio arquitectónico de Barcelona.
- ✓ 17 de septiembre de 2010 (rec 2239/2006) Plan Especial de mejora viaria y adecuación de la edificabilidad de la unidad de actuación nº 34 de Cadaqués. (Girona)
- ✓ 4 de enero de 2011 (rec 3675/2007) PGOU de LLanes (Asturias).
- ✓ 16 de febrero de 2011 (rec 1210/2007) Plan Especial de Sistema General, Centro de Transportes Intermodal " El Higuero " de Córdoba.

- ✓ 29 de septiembre de 2011 (rec 1238/2008) Modificación Normas Subsidiarias Ondárroa. (Vizcaya).
- ✓ 4 de octubre de 2011 (rec 1109/2008) Plan Parcial SLC-4 "Conilsol Norte" Conil de la Frontera (Cádiz).
- ✓ 19 de octubre de 2011 (rec 5795/2007) PERI nº 5. Huelva.
- ✓ 4 de noviembre de 2011 (rec 5896/2008) Revisión Normas Subsidiarias de Orio (Guipúzcoa).
- ✓ 30 de noviembre de 2011 (rec 6276/2008) Revisión Normas Subsidiarias de Ezkio-Itsaso (Guipúzcoa).
- ✓ 15 de diciembre de 2011 (rec 5455/2006) Normas Subsidiarias de Tzacorte (Canarias).
- ✓ 4 de enero de 2012 (rec 6313/2007) Revisión Plan de Ordenación Urbanística de Mazo (La Palma).
- ✓ **19 de abril de 2012** (rec 51/2009) Modificación Normas Subsidiarias Azpeitia (Guipuzcoa).
- ✓ 17 de enero de 2013 (rec 4526/2009) Modificación PGOU relativa al Sector SR7-Azbarren. Basauri (Vizcaya).
- ✓ 29 de enero de 2013 (rec 4661/2009) Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias. (Asturias).

- ✓ 3 de julio de 2013 (rec 943/2010) Modificación del PGOU de Vila-Seca (Tarragona).
- ✓ 19 de diciembre de 2013 (rec 827/2011) Plan Territorial Especial Supramunicipal "Parque Periurbano del Naranco". (Asturias).
- ✓ 20 de marzo de 2014 (rec 4157/2011) Modificación puntual Normas Subsidiarias de Planeamiento. Arrigorriaga (Bilbao).
- ✓ 17 de julio de 2014 (rec 488/2012) Modificación puntual Normas Subsidiarias de Planeamiento, Rajadell (Barcelona).
- ✓ **23 de octubre de 2014** (rec 403/2012) Plan Parcial APR 2.3.01, "Universidad Francisco de Vitoria" Pozuelo de Alarcón. (Madrid).
- ✓ 23 de diciembre de 2014 (rec 483/2012) Normas Urbanísticas Municipales (Revisión) y cuatro ordenaciones detalladas de Bernuy de Porreros (Segovia).
- ✓ 25 de febrero de 2015 (rec 858/2013) Plan Especial de Protección Patrimonial. Sabadell (Barcelona).
- ✓ 30 de marzo de 2015 (rec 1587/2013) Modificación del PG para la delimitación de 5 sectores. Logroño.
- ✓ **27 de octubre de 2015** (rec 2180/2014) Revisión PGOU Marbella (Málaga).
- ✓ 11 de febrero de 2016 (rec 1576/2014) Plan de Ordenación Urbanística Municipal de, en el ámbito no comprendido en el ACTUR de Santa Maria de Gallecs. Mollet del Valles (Barcelona).

- ✓ 13 de abril de 2016 (rec 3960/2014) PGOU El Campello (Alicante).
- ✓ **14 de marzo de 2017** (rec 646/2016) Plan Especial de Protección y Conservación de la Ría del Urola. Zumaia (Gipuzcoa).
- ✓ 4 de julio de 2017 (rec 2643/2016) Plan especial de dotaciones. Melón (Orense).
- ✓ 12 de julio de 2017 (rec 1859/2016) PGOU Abegondo (La Coruña).
- ✓ 14 de diciembre de 2017 (rec 1476/2016) PGOM Les Avellanes i Linya (Lérida).
- ✓ 14 de diciembre de 2017 (rec 1670/2016) Plan Especial Parque Luz Shopping, Jerez de la Frontera (Cádiz).
- ✓ 7 de mayo de 2018 (892/2016) Catálogo del sistema viario de la Comunidad Valenciana.
- ✓ 7 de junio de 2018 (rec 692/2017) Modificación puntual de las NNSS para la delimitación del suelo urbanizable Clínica Girona en Fornells de la Selva.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

- ✓ 10 de noviembre de 2016 (rec 394/2015) Plan Parcial Parque Terciario, Comercial y de Ocio Aprocom del PGOU de Espartinas. (Sevilla).
- ✓ 26 de octubre de 2017 (rec 194/2014) Plan General de Ordenación Urbana de Osuna (Sevilla).
- ✓ 18 de diciembre de 2017 (rec 64/2014) Plan Especial de Protección del Sitio Histórico del Paraje Pintoresco de Maro (Nerja).

- ✓ 25 de enero de 2018 (rec 1193/2014) Plan General de Ordenación Urbana de Jaén.
- ✓ 26 de abril de 2018 (rec 4/2013) Plan Parcial de Ordenación del Sector SL-1 “Valdevaqueros” (Cádiz).

Tribunal Superior de Justicia de Aragón

- ✓ 12 de abril de 2013 (rec 310/2009) ámbito APE-10-01 del PGOU de Huesca.

Tribunal Superior de Justicia de Asturias

- ✓ 9 de diciembre de 2005 (rec 1328/2002) PGOU de LLanes, si bien el alcance del fallo lo limita a la calificación de la parcela concreta objeto del recurso.
- ✓ 9 de mayo de 2016 (rec 327/2015) Declaración de Zonas Especiales de Conservación de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y de Muniellos y se aprueba el I Instrumento de Gestión Integrado de diversos espacios protegidos en los Concejos de Cangas del Narcea, Degaña e Ibias (Asturias).

Tribunal Superior de Justicia de Baleares

- ✓ 5 de octubre de 2016 (rec 240/2015) Unidad de Actuación 12, Mar Egea 1, del Plan de Reconversión Integral de la Playa de Palma (Mallorca).
- ✓ 21 de febrero de 2017 (rec 114/2012) PERI 4 del Plan General de Ordenación Urbana de Mahón (Menorca).

Tribunal Superior de Justicia de Canarias

- ✓ 18 de noviembre de 2016 (rec 176/2013) Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana Maspalomas.
- ✓ 12 de diciembre de 2016 (rec 43/2014) Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de la Playa de Mogán.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia

- ✓ 15 de noviembre de 2001 (rec 6759/1997) PGOM Gondomar (Pontevedra).

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

- ✓ 13 de enero de 2009 (rec 5/2008) Plan Parcial de Ordenación de l'Eixample Castell. Castell-Platja d'Aro (Girona).
- ✓ 1 de octubre de 2010 (rec 28/2007) Modificación puntual PG, Masnou (Barcelona).
- ✓ 30 de abril de 2013 (rec 96/2010) Plan director urbanístico de las áreas residenciales estratégicas del Campo de Tarragona.
- ✓ 29 de abril de 2014 (rec 92/2009) Modificación puntual del Plan general metropolitano del sector discontinuo Redosa- Vallençana Baixa, de Montcada i Reixac, Cerdanyola del Vallès i Ripollet.
- ✓ 6 de noviembre de 2014 (rec 49/2010) Plan director urbanístico de las Áreas Residenciales Estratégicas de Girona: ARE Fachada Sud, de Torroella de Montgrí.

- ✓ 6 de noviembre de 2014 (rec 75/2010) Plan director urbanístico de las Áreas Residenciales Estratégicas de Girona: ARE SUD-1 Rec Fondo, de Roses.
- ✓ 13 de julio de 2015 (rec 467/2011) Plan Parcial del sector A. 1 "Camí del Burgar" de Reus, (Tarragona).
- ✓ 26 de octubre de 2015 (rec 181/2012) PGOU Santa Margarida i els Monjos (Barcelona).
- ✓ 1 de julio de 2016 (rec 70/2013) Plan de Ordenación Municipal de de ordenación urbanística municipal de Sant Andreu de Llavaneres (Barcelona).
- ✓ 7 de junio de 2016 (rec 91/2012) Plan especial de protección del ámbito forestal de Viladecans (Barcelona).
- ✓ 4 de octubre de 2017 (rec 126/2013) Plan Parcial del ámbito discontinuo "Redosa-Vallençana", de Ripollet, Moncada i Reixac y Cerdanyola del Vallès (Barcelona).

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

- ✓ 3 de marzo de 1999 (rec 493/1995) Estudio de Detalle Ofelia Nieto. Madrid
- ✓ 2 de noviembre de 2010 (rec 584/2009) Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.
- ✓ 6 de octubre de 2015, (rec 30/2014) Plan Parcial del Sector SR3 "Paseo de Pereda". Villalbilla.

- ✓ 3 de febrero de 2017 (rec 72/2017) PGOU de Pedrezuela.

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

- ✓ 11 de noviembre de 2009 (rec 1361/2008) revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Irura (Guipúzcoa).
- ✓ 10 de junio de 2011 (rec 1827/2009) Modificación Puntual PGOU de Bilbao.
- ✓ 30 de junio de 2011 (rec 1358/2009) 2ª revisión de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Arrankudiaga (Vizcaya).
- ✓ 22 de abril de 2015 (rec 1315/201) Modificación puntual normas subsidiarias de Amezketta (Guipúzcoa).
- ✓ 14 de noviembre de 2016 (rec 644/2015) Modificación Puntual del Plan Parcial de Ordenación Urbana del Sector 5 Guzurmendi. Górliz (Vizcaya).
- ✓ 7 de abril de 2017 (rec 237/2015) modificación de las normas subsidiarias de Gamiz-Fika (Vizcaya).
- ✓ 21 de abril de 2017 (rec 228/2015) Modificación Puntual del PGOU de Éibar, barrio de Txonta, (Guipúzcoa).

Tribunal Superior de Justicia de Valencia

- ✓ 28 de abril de 2008 (recurso 638/2006), Modificación del PORN de la Sierra de Calderona, entre las provincias de Valencia y Castellón.

COMENTARIOS

Eva Blasco Hedo
Jorge Agudo González; Héctor Iglesias Sevillano

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de diciembre de 2018

“LIBERALIZACIÓN DEL MODELO DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS”

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fecha de recepción: 28/11/2018

Fecha de aceptación: 30/11/2018

Las reflexiones que a continuación expongo devienen de mi intervención en el Seminario de investigación “20 años de prevención y control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas”, celebrado en la Universidad de Huelva el pasado 20 de octubre de 2017. A partir de entonces y debido al interés que despertaron intervenciones y ponentes, la Directora del Seminario, Manuela Mora Ruiz, a quien reitero mi agradecimiento por su invitación, y yo misma, decidimos que merecía la pena su publicación a través de la Revista que dirijo “Actualidad Jurídica Ambiental”; lo que venimos haciendo desde el pasado mes de mayo.

Ocupar la posición de “coche escoba” tiene la ventaja o el inconveniente, según se mire, de conocer lo que los demás han expuesto sobre este tema. En tal sentido, llego a la conclusión de que poco o nada queda por añadir a los acertados argumentos expuestos por auténticos especialistas en la materia. Por tanto, a través de este comentario me limitaré a efectuar unas breves reflexiones acerca de la incidencia de la “liberalización” en la evolución del modelo de prevención y control integrados y si se ha traducido en la tan ansiada simplificación y descarga administrativa. Me ceñiré a dos aspectos concretos, a saber, las mejores técnicas disponibles y la integración de la declaración de impacto ambiental con la autorización ambiental integrada en una única resolución.

El significado del vocablo “liberalización”: hacer libre algo sometido a normas restrictivas, nos lleva a pensar en el grado de intervención de la Administración cuando se trata de limitar el ejercicio de actividades privadas (en nuestro caso, la explotación de industrias) y hasta dónde llegan o pueden llegar las Administraciones públicas cuando contrastan esas actividades privadas con el ordenamiento jurídico y con el interés público afectado, en general, antes de permitir las.

Tengamos en cuenta que cualquier procedimiento autorizatorio de actividades industriales y, por ende, económicas, debe tener claro que se está incidiendo en un bien común y público. A ello se suma que la propia autorización ambiental integrada (AAI) es una técnica de intervención de carácter preventivo a la que se solapa un control a posteriori, cuya finalidad es la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Autorización que en la práctica se traduce en una resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma –el ambiental- en la que se ubica la instalación, a través de la cual se permite explotar la totalidad o una parte de la misma, bajo determinadas condiciones y que, a nuestro entender, opera en interés del propio empresario.

Este proceso autorizatorio -de naturaleza reglada- que generalmente afecta a las industrias potencialmente más contaminantes, no puede concebirse de forma aislada respecto a otras exigencias sectoriales. Su articulación se traduce en una concurrencia de competencias sobre una misma materia que no puede derivar en confusiones innecesarias o solapamientos sino en coordinación y simplificación de trámites.

Ahora bien, el comodín del interés general, en el que a menudo se escuda la Administración para justificar una intervención más o menos intensa, con partidarios y detractores del modelo, no puede concebirse como un principio estático sino que debe amoldarse a los cambios económicos, sociales y ambientales; y, en paralelo, conciliarse con los intereses privados que representa la industria, en principio, símbolo de avance en cualquier país. Huelga decir que la AAI no es inmutable por lo que la Administración debe velar en todo momento por su adecuación a esas exigencias cambiantes del interés general.

En nuestra opinión, el diseño originario del propio modelo de prevención y control integrado ya fue de por sí liberalizador, desde el momento en que tendió a evitar o reducir la contaminación en tres medios conjuntamente: la atmósfera, el agua y el suelo; que hasta entonces se concebían de forma aislada dando origen a soluciones contradictorias y

descompensadas. Se trataba de un enfoque “integrado” de la lucha contra la contaminación a través de un único permiso ambiental que abarcara esos tres sectores de la naturaleza de forma global.

Cuestión distinta es si a través del adelgazamiento de la tramitación administrativa o de una supuesta agilización o de la disminución del grado de intervención administrativa, se cumple o incluso se mejora el cumplimiento del objetivo principal de protección del medio ambiente. Y de qué forma actúa la Administración bajo el paraguas de un proceso liberalizador, en principio, más abierto y menos limitativo en aras a conseguir “presumiblemente” una industria menos contaminante y más competitiva.

En definitiva, se debe sopesar si el modelo liberalizador conlleva una menor intensidad en la intervención de la Administración y, sin con ello, se garantiza que la relación entre economía, actividad industrial y defensa del medio ambiente juegan al unísono y de forma positiva a través del instrumento de la AAI, cuya finalidad es anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. Nos recuerda *Villarejo Galende*, citando a su vez a *Martín Retortillo*, que el término “simplificación” tiene una doble acepción: simplificar es, por una parte, hacer más sencilla o menos complicada una cosa, y, por otra, reducirla. Y no se olvide, simplificar exige “legislar mejor”¹⁸, teniendo en cuenta que “la legislación no es un fin en sí misma sino un medio para obtener beneficios tangibles para los ciudadanos europeos y hacer frente a los desafíos comunes que tiene Europa ante sí” (COM (2016) 615 final). Y “legislar mejor” no solo significa añadir calidad al contenido de la norma, que también, sino facilitar la labor a su destinatario y al intérprete del derecho cuando se enfrente a la resolución del supuesto concreto.

Como suele ser habitual, el “quid” se traslada hacia la búsqueda de seguridad jurídica, que debería ir acompañada de un refuerzo en la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente para preservar una competencia leal de los operadores. Añadimos que simplificar en la tramitación no significa que las cosas sean más fáciles, sobre todo, si aquel infinitivo se traduce en un exceso de flexibilidad o, incluso, acentúa la discrecionalidad por parte del órgano autorizante.

¹⁸ VILLAREJO GALENDE, H., “Simplificación Administrativa: Silencio administrativo; Licencias municipales y Responsabilidad Patrimonial”, en BELLO PAREDES, S.A. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Economía sostenible*, Ed. La Ley, Las Rozas (Madrid), 2011, pg. 197.

Pese a este periodo de tránsito hacia la tan ansiada simplificación administrativa, correlativa a la modernización de la Administración, la AAI se ha mantenido tal cual, ya que no ha sido sustituida por otras figuras que encarnan la supuesta agilización. Pensemos en la comunicación previa o en la declaración responsable, al fin y al cabo las abanderadas desde la aprobación de la Directiva de Servicios. Esta hipotética sustitución no resultaría lógica en el ámbito de las actividades presumiblemente más contaminantes. De hecho, son razones de protección del medio ambiente las que juegan como excepción a las reglas generales de aquella normativa liberalizadora, cuyo trasvase al ámbito de la AAI no estaría exento de riesgos, máxime cuando se trata de actividades cuyo impacto ambiental es intenso. Tampoco cuajaría la idea de que al inicio de la tramitación administrativa, el promotor asumiera a través de una simple declaración su responsabilidad en el cumplimiento de los estándares medioambientales exigibles. Cuestión distinta es que lo pudiera hacer cuando fuese necesaria la revisión o la modificación de la AAI dentro de un proceso simplificado.

El debilitamiento de control previo sobre la actividad en favor de un control ex post no cuadraría en demasía en este caso. De hecho, aquellas modalidades tintadas de cierto aligeramiento, siempre de acuerdo con el principio de proporcionalidad, resultarían insuficientes para garantizar el objetivo perseguido a través de la autorización. Y es que, la autorización ambiental integrada no debe concebirse como una carga administrativa o una compleja tramitación burocrática para el operador industrial sino que se trata de una herramienta que juega en su favor y, por ende, en el de todos.

El profesor *Germán Valencia* considera que la AAI se encuentra en principio a resguardo de las exigencias de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debido a que las instalaciones sujetas a dicha autorización realizan actividades de tipo industrial que no pertenecen al sector servicios; son las de mayor potencial contaminante; y aquella autorización viene impuesta por la propia normativa comunitaria europea¹⁹.

No obstante, la eliminación de controles previos se vio impulsada a través de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que amplió el principio de la excepcionalidad de los controles previos a toda clase de actividades económicas, no únicamente las de servicios objeto de la Directiva europea. Ahora bien, el principal cometido de esta ley

¹⁹ VALENCIA MARTÍN, G., *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018, pgs. 202-205.

fue establecer principios y normas básicas que garantizaran la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión. Bastaría con haber echado mano del artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio.

Pese a todo, aquella ley incide en la necesidad de que no se genere un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implique mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad (artículo 7). Y es que, los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación han sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando a las administraciones en los últimos años. Pensemos que ante una situación económica globalizada y acelerada, las modificaciones que se exigen a la industria son muy frecuentes y de respuesta rápida.

La afirmación de que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, no debería disuadirnos de entrar a examinar, aunque sea someramente, si en la práctica se ha alcanzado cierto grado de simplificación en la tramitación procedimental que haya derivado en un marco regulatorio eficiente, descargado de lo innecesario y con una minimización de cargas administrativas. Únicamente nos detendremos en dos extremos que desde el modelo originario han podido contribuir a esta ensalzada liberalización. A saber, por una parte, las conclusiones sobre las MTD y, por otra, la integración de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, que complementaré a través de algunos ejemplos de normativa y jurisprudencia.

INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA, AVANCES TECNOLÓGICOS Y MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES

La primera cuestión que nos planteamos en conexión con este modelo liberalizador es el alcance de la incertidumbre científica y tecnológica que constantemente planea sobre el legislador y, por ende, afecta al intérprete del derecho. Con motivo de un tema ajeno al que nos ocupa, tuve la oportunidad de reflexionar acerca de si el sistema jurídico puede basarse en una remisión constante a las determinaciones de la ciencia o su trasvase automático al derecho, o, si por el contrario, el legislador debe dar una respuesta que intente rayar en la seguridad jurídica.

Conscientes de que no existe actividad industrial con riesgo cero, sin embargo, ha sido el propio Parlamento Europeo el que ha señalado que los responsables políticos deben disponer de datos científicos más precisos, actualizados y exhaustivos para poder adoptar decisiones con más fundamento. E incluso la Agencia Internacional de la Energía, en sus “reglas de oro”, apela a la necesidad de marcos regulatorios apropiados sobre bases científicas sólidas y datos de alta calidad.

Si trasladamos estos pensamientos al ámbito que nos ocupa, queremos referirnos a las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), que son la base principal para el establecimiento de las condiciones de la AAI. Mientras que una parte de la doctrina entiende que son auténticas normas jurídicas de contenido técnico que obligan en cuanto a los resultados que contienen, otra parte considera que no son jurídicamente vinculantes. El profesor *Fortes Martín*, a raíz de la Directiva 2010/75 de emisiones industriales se plantea si a resultas de estas conclusiones, las MTD han pasado o no a proyectar una verdadera fuerza jurídica de obligar a través de Decisiones de Ejecución, para llegar a la conclusión de que son “el auténtico fundamento legal de la operatividad técnica de una instalación”²⁰.

Es cierto que el procedimiento administrativo de control integrado viene marcado por un complejo contenido técnico que no puede desembocar en la tecnificación absoluta del ámbito jurídico, pero también lo es que un criterio uniforme patrocinado por las conclusiones sobre las MTD impregna de seguridad jurídica al modelo autorizatorio y beneficia tanto a operadores como a autoridades administrativas. De otra forma, aquel objetivo no se conseguiría y, menos aún, con la coyuntura que afortunadamente representa el avance de la ciencia y de la técnica, amén de que resulte imprescindible analizar y valorar los cambios y la evolución de las MTD. El derecho precisa de la ciencia y viceversa.

Un cometido que, a su vez, viene de la mano del “Proceso de Sevilla”, cuya base se constituye por el intercambio de una información de gran envergadura procedente de los Estados miembros de la UE y de su amplio tejido industrial, de institutos de investigación y ONGs, más su posterior organización y depuración. De hecho, el propio sector industrial forma parte de este proceso y participa en sus decisiones, por lo que se presume un consenso predeterminado sobre el nivel de riesgo aceptable. El problema

²⁰ FORTES MARTÍN, A., “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 4-junio-2018, pgs. 20 y 21.

surge cuando los Estados o los operadores no ponen a disposición del Proceso todo el “material necesario” o se plantea la disyuntiva entre proteger y/o favorecer a sus industrias, lo que puede dar origen a complicaciones posteriores.

Quizá se trate de un reconocimiento atípico en la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación, articulado sobre la base de unas conclusiones ambiciosas medioambientalmente y, a la vez, viables desde el punto de vista económico. Paralelamente, 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 (TRLPCIC) continúa permitiendo la determinación de condiciones de autorización que se basen en una MTD no descrita en las conclusiones. Se plantea el interrogante de qué ocurre para el caso de que las conclusiones sobre las MTD no cubran determinadas actividades o no traten todos los posibles efectos de una actividad.

A su vez, los documentos BREF no son vinculantes sino que indican el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de MTD, en realidad un auténtico cajón de información. Tampoco las conclusiones sobre las MTD obligan directamente por sí mismas a los órganos autorizatorios aunque sí tienen efecto jurídico vinculante los niveles de emisión asociados a las MTD, al fin y al cabo, las técnicas disponibles más avanzadas en cada sector industrial. A ello se suma que bajo determinadas circunstancias pueden establecerse valores de emisión menos estrictos que los establecidos en las MTD.

Huelga decir que las MTD son las más avanzadas con las que cuentan los empresarios y puede afirmarse que su grado de precisión es firme, por lo que prácticamente vienen avocados a su adopción. En este sentido, el reforzamiento que ha experimentado su aplicación desde los primeros pasos del proceso integrado de autorización resulta palpable. Pero también es cierto que el órgano administrativo autorizante, a la hora de fijar los límites de emisión en la autorización, continúa contando con un amplio margen de decisión (artículo 7 TRLPCIC) que se aleja de la simplicidad y liberación de cargas. Dejamos apuntado que generalmente “cada documento BREF se compone por unas 500 a 1000 páginas, que derivan en unas 20/50 conclusiones de MTD que conformarán la Ley”.

Recordemos que el contenido mínimo de la AAI debe incluir las MTD establecidas en las conclusiones relativas a las MTD que utilice la instalación para alcanzar los valores límite de emisión. Asimismo, estas conclusiones

deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la autorización (artículo 22-1a) y 4 TRLPCIC).

¿Basta con una simple mención de las MTD?

El peregrinaje por el contenido de las Órdenes o Resoluciones autonómicas a través de las cuales los órganos ambientales otorgan las AAI en sus diversas modalidades no es tarea fácil. Entre grupos, códigos, medidas, focos de emisión y un largo etcétera, lo cierto es que la mayor parte de las CCAA responden a un esquema predeterminado cuyo contenido difiere de unas a otras. Estas distintas versiones no deberían originar problemas si todas ellas consiguieran idénticos resultados y no fueran contradictorias. Por el contrario, la apreciación de diferencias significativas entre unas y otras desemboca en la fragmentación del mercado interior. Sin apartarnos de las MTD y aun después de la entrada en vigor del TRLPCIC, nos cuesta encontrar una resolución escrita en la que se aluda expresamente a las conclusiones sobre MTD que, sin duda, facilitarían la labor al titular de la explotación. Únicamente vamos a citar algunos ejemplos acotados al periodo de 2017.

Diversas autorizaciones describen los focos de emisión de contaminantes del proceso industrial, establecen valores límites de emisión o responden a un esquema semejante en el condicionamiento de la AAI: 1.- Producción, tratamiento y gestión de residuos. 2.- Medidas de protección y control de las aguas, del suelo y de las aguas subterráneas. 3.- Plan de ejecución 4.- Vigilancia y seguimiento. 5.- Prescripciones finales. Anexo.- Informe de impacto ambiental²¹.

²¹ Resolución de 23 de junio de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada para almazara y balsa de evaporación de efluentes, promovida por Casas de Hitos, SL, en el término municipal de Navalvillar de Pela. (DOE núm. 148, de 10 de agosto de 2017).

Resolución de 24 de abril de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada a la instalación de producción de briquetas de carbón vegetal y almacenamiento y envasado de carbón vegetal, titularidad de EXCARBRI, SL, en el término municipal de Valverde de Leganés (DOE núm. 105, de 2 de junio de 2017).

Resolución de 7 de junio de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada para la construcción de una balsa de evaporación de efluentes del proceso de aderezo de aceitunas, promovida por Riberol SAT N 5472, en el término municipal de Ribera del Fresno. (DOE núm. 132, de 11 de julio de 2017).

Esto no quiere decir que debamos pasar por alto y citar algunos ejemplos de CCAA que expresamente se refieren a las MTD en los otorgamientos de AAI.

Resaltamos la Resolución de 26/07/2017, de la Viceconsejería de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental integrada para explotación porcina de 7.200 plazas de cebo²². Esta Resolución se remite a la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión de 15 de febrero de 2017²³, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD en el marco de la Directiva 2017/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos. En consecuencia, las AAI que se otorguen a partir del 21 de febrero de 2017 deben emitirse adaptadas a la misma, y las condiciones que en ellas se establezcan serán “de obligado cumplimiento a partir de ese momento para las explotaciones”.

Consta como antecedente el requerimiento al titular de la explotación de documentación adicional a la aportada, el cual presenta dos alegaciones consistentes en aclarar la MTD 5, tanto en lo referente a la tipología de bebederos a instalar como a la fórmula de gestión de la totalidad de estiércoles producidos en la explotación ganadera.

A continuación, se determina que el órgano competente para otorgar la AAI debe tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles, siendo referencia obligada para el establecimiento de sus condiciones las Decisiones de la Comisión Europea en las que se recogen las conclusiones relativas a las MTD. A título de ejemplo, MTD1 Sistema de Gestión Ambiental. MTD2 Buenas prácticas ambientales MTD3 Estrategia de alimentación y una formulación del pienso en cuanto al nitrógeno MTD4 Estrategia de alimentación y una formulación del pienso en cuanto al fósforo.

En esta línea, nos referimos a la Resolución de 03/07/2017, de la misma Viceconsejería, por la que se otorga autorización ambiental integrada para granja avícola, ubicada en el término municipal de Mira.²⁴

²² (DOCM núm. 154, de 9 de agosto de 2017).

²³ (DOUE de 21 de febrero de 2017)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0302&rid=1>

²⁴ (DOCM núm. 136, de 14 de julio de 2017)

La Resolución dice expresamente: “*Así, los valores límite establecidos para una concreta instalación no pueden superar los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (art. 7.4. LPCIC). Por ello, pese a que las “conclusiones sobre las MTD” no tienen por sí mismas carácter imperativo, la Directiva de emisiones y la LPCIC dotan de eficacia jurídica vinculante a los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles previstos en ella. La regulación de control integrado reenvía a estas normas de contenido técnico, resultado en parte del consenso con los sectores afectados, la determinación dinámica del nivel de riesgo socialmente aceptable, ante la imposibilidad del Derecho para fijar las condiciones de ejercicio de las actividades industriales debido a la complejidad y el dinamismo de la técnica*”.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, citamos la Resolución de 24 de agosto de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental²⁵, por la que se actualiza la autorización ambiental integrada de una explotación porcina de cebo existente para una capacidad de 3.000 plazas, en el término municipal de Tamarite de Litera (Huesca). En el apartado 5 se prevé la aplicación de las MTD. Reconocemos que se trata de una actualización -son muy numerosas las actualizaciones o revisiones de autorizaciones de instalaciones existentes para adaptarlas a los cambios tecnológicos-, pero la propia Resolución establece las técnicas que deben aplicarse en el desarrollo de la actividad autorizada. El titular de la explotación debe adoptar las medidas que se incluyen en la ya citada Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles: MTD 2. Buenas prácticas ambientales. MTD 5. Uso eficiente del agua. MTD 8. Uso eficiente de la energía. MTD 18. Evitar emisiones generadas en el almacenamiento de los estiércoles. MTD 20. Aplicación al campo del estiércol. MTD 22. Reducción de la emisión de amoníaco a la atmósfera con la incorporación al suelo. MTD 30. Reducción de las emisiones de amoníaco a la atmósfera, aumentando la frecuencia de evacuación de los estiércoles al exterior y limpieza frecuente de las instalaciones.

Lo mismo ocurre con la Orden FYM/785/2017, de 28 de agosto, por la que se modifica la Orden FYM/948/2012, de 22 de octubre, a través de la cual se concede autorización ambiental para la instalación de fabricación de clínker y cemento ubicada en el término municipal de Venta de Baños (Palencia)²⁶ titularidad de una cementera, como consecuencia de la revisión de dicha autorización para adaptación a las MTD y al Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. En este caso se alude a la

²⁵ (BOA núm. 186, de 27 de septiembre de 2017)

²⁶ (BOCyL núm. 183, de 22 de septiembre de 2017) <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2017/09/22/pdf/BOCYL-D-22092017-5.pdf>

Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 (2013/163/UE) por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD en la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio²⁷.

En la Resolución del Delegado Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Almería sobre el Expediente AAUA/AL/0001/14, relativo a la “planta de tratamiento de residuos plásticos, en el paraje “el Hornillo”, dentro del término municipal de El Ejido”, si bien resulta de fácil comprensión, apenas se alude a las MTD cuando se otorga autorización ambiental unificada (que no AAI) a la mercantil en cuestión, a los efectos ambientales previstos en Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Se limita a exponer que la ejecución del proyecto se supedita a las condiciones recogidas en el Proyecto, en el Estudio de Impacto Ambiental y en el resto de la documentación técnica presentada por el promotor, así como las establecidas adicionalmente en los siguientes anexos: Anexo I: Descripción de la Actuación. Anexo II: Condiciones Generales. Anexo III: Límites y condiciones técnicas. Anexo IV: Plan de Vigilancia y Control. Anexo V: Evaluación de la actuación.

Este esquema se mantiene en la práctica totalidad de las resoluciones de esta Comunidad, pionera en la simplificación administrativa de un procedimiento tendente a que el resultado de la evaluación global de la actividad culmine en una resolución única, la autorización ambiental unificada, que incluye a su vez la evaluación de impacto ambiental. De hecho, en las resoluciones sobre este tipo de autorizaciones se integran todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que corresponden a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y que son necesarias con carácter previo al inicio de la actuación. Esto supone un avance muy importante que deriva en un claro protagonismo del órgano ambiental.

En síntesis y con carácter global, dentro de la tramitación procedimental echamos en falta la coherencia y uniformidad que aportaría el desglose e interpretación en cuanto a su aplicación de las conclusiones sobre MTD, presentes y ausentes al mismo tiempo en el contenido de una AAI. El modelo no debe consistir en el trasvase automático de la información facilitada por el promotor con su solicitud sino que la autorización debería ser detallada y no limitarse a la transcripción de las MTD establecidas en las Decisiones de ejecución. Más allá de la refundición, se visualiza una normativa

²⁷ (DOUE de 8 de abril de 2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0163&rid=1>

exigente en este extremo pero que pierde fuerza a través de la flexibilidad. “Y no todo vale”.

INTEGRACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La segunda cuestión que nos planteamos en este mismo ámbito de la liberalización es si se ha llevado a cabo una auténtica coordinación entre la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada y si el entrecruzamiento entre órganos sustantivo y ambiental se ha resuelto de manera airosa. Y es que, la percepción de los operadores económicos ante esta dualidad era la de complejidad del proceso, alargamiento de plazos y encarecimiento de costes²⁸. En este sentido, se debe analizar el grado de detalle de la legislación básica para entender de qué forma las legislaciones autonómicas han procedido a su matización o enriquecimiento. La cuestión controvertida es si resulta jurídicamente admisible que en una misma y única resolución administrativa se formule simultáneamente la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y la AAI de un proyecto.

En principio, las CCAA podían disponer lo necesario “para posibilitar la inclusión” en el procedimiento de otorgamiento de la AAI de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental (artículo 11.4 Ley 16/2002). Apartado que fue modificado por la Ley 5/2013, de 11 de junio, en el que se prescinde del infinitivo “posibilitar” que queda sustituido por la siguiente expresión: “dispondrán lo necesario *para incluir* las siguientes actuaciones (...)”. De la posibilidad de inclusión se pasó a la inclusión propiamente dicha. Ya no se trata de una mera posibilidad sino de un imperativo que abarca tanto el procedimiento de otorgamiento como el de modificación. Ahora bien, ¿las CCAA *han dispuesto lo necesario* para que el engranaje funcione? O dicho de otra forma, ¿qué es lo necesario?

No nos aclara este extremo la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que prevé expresamente la relación entre EIA y AAI, de tal forma que las CCAA deben disponer lo necesario “para incluir las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, *cuando así sea exigible*, en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada” (artículo 16).

²⁸ Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011. Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y COE-CEPYME.

Sí que ha introducido algún aspecto novedoso el TRLPCIC que reitera la posibilidad de integración de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, a la que añade otras figuras previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma (artículo 11.4). En estos supuestos -y quizá sea lo más novedoso-, la solicitud de la AAI incluirá, además, el estudio de impacto ambiental o, en su caso, el documento ambiental y demás documentación exigida por la legislación que resulte de aplicación. La traducción práctica es que la AAI debe contener la declaración de impacto ambiental o, en su caso, el informe ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental establecidas en la normativa que resulte de aplicación (artículos 12.3 y 22.8).

En este maridaje se han dado pasos positivos y la intención del legislador estatal, plausible en todo caso, es que ambos procedimientos se integren. Sin embargo, no apreciamos todavía una integridad real, que casaría perfectamente con la agilización y simplificación del procedimiento autorizatorio. Quizá la legislación básica adolezca de falta de detalle o de precisión por lo que, de nuevo, han sido algunas CCAA las que a través de sus legislaciones específicas han integrado ambos procedimientos.

Expondré un ejemplo a través de la Resolución de 8 de mayo de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula DIA y se otorga nueva AAI a la instalación existente de fabricación de productos químicos inorgánicos y orgánicos, por el aumento de la actividad productiva, así como su revisión, ubicada en el término municipal de Sabiñánigo (Huesca), y promovida por Ercros, S.A.²⁹

Con carácter previo y a tenor de lo dispuesto en la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental es el organismo sustantivo competente para otorgar las AAI.

La empresa Ercros, S.A. presentó una solicitud de modificación sustancial de la AAI, con evaluación de impacto ambiental ordinaria por la instalación de un electrolizador cloro-sosa que origina un aumento en la producción de los productos químicos que se fabrican. En su solicitud incluyó el estudio de impacto ambiental del proyecto de ampliación que señala los principales impactos durante las fases de construcción y funcionamiento, al tiempo de incluir un estudio de dispersión para analizar el impacto de las emisiones de HCl y Cl₂ generadas por la ampliación. El proyecto básico incluye un análisis de las MTD de la planta de cloro-potasa existente y del

²⁹ (BOA núm. 105, de 5 de junio de 2018). <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCG?CMD=VEROBJ&MLKOB=965257842929>

proyecto de planta de cloro sosa en relación al documento de conclusiones del sector cloroalcalí.

La ampliación de la capacidad de productos químicos se corresponde con una industria incluida en los apartados 5.1.2.IV del anexo I y 4.2.d) del anexo IV, de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, por lo que está sujeta a estudio de impacto ambiental previo de la ampliación y a modificación sustancial de la autorización ambiental integrada. Su autorización debe ser revisada para la adecuación de las instalaciones actuales a las MTD recogidas en las Decisiones que son de aplicación (la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 9 de diciembre de 2013, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para la producción de cloro-alcalí³⁰ y la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para los sistemas comunes de tratamiento y gestión de aguas y gases residuales en el sector químico³¹).

El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental considera que la pretensión suscitada es admisible para la formulación de DIA y la obtención de la AAI de la actividad ampliada, supeditada al cumplimiento de las cláusulas del correspondiente condicionado ambiental, entre las que se incluyen las medidas correctoras y protectoras indicadas en el estudio de impacto ambiental y el desarrollo del programa de vigilancia ambiental que figura en el mismo.

Se advierte que la DIA perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si no se hubiera iniciado la ejecución del proyecto de ampliación en el plazo de cuatro años desde su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”.

Finalmente se otorga la AAI revisada con la descripción, condiciones, obligaciones y derechos que se indican en la Resolución: Capacidad de producción. Descripción de la instalación. Consumos. Emisiones de la instalación y control de las mismas. Aplicación de las mejores técnicas disponibles. Producción de cloro-álcali. Con el fin de reducir las emisiones de la instalación y optimizar el uso de materias primas y energía, la empresa ha adoptado las medidas incluidas en la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 9 de diciembre de 2013.

³⁰ (DOUE de 11 de diciembre de 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0732&rid=2>)

³¹ (DOUE de 9 de junio de 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0902&rid=3>

En la misma línea, citamos la Resolución de 31 de octubre de 2018, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula la DIA y se otorga la AAI para ampliación de una explotación porcina de cebo³², en la que expresamente se acuerda: “formular declaración de impacto ambiental compatible de la ampliación a los solos efectos ambientales y sin perjuicio del condicionado impuesto en la autorización ambiental integrada y supeditada al cumplimiento del condicionado ambiental que se incluye en la presente resolución”.

A sensu contrario, nos referimos a la Resolución de 21 de abril de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula DIA y se deniega la AAI para la construcción de explotación de cebo de porcino con capacidad de 420 UGM (3.500 plazas de cebo), habiéndose iniciado el expediente con 480 UGM (4.000 plazas de cebo)³³.

En este caso, la instalación proyectada cumple la normativa sobre distancias mínimas a otras instalaciones ganaderas de la misma y de otras especies, pero incumple la distancia de 200 metros a yacimientos arqueológicos, lo que supone un incumplimiento del anexo VII de la Orden de 13 de febrero de 2015, de los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, de Política Territorial e Interior, y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se sustituyen varios anexos de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, según el cual entre la documentación requerida para tramitar la evaluación de impacto ambiental se incluye el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa sectorial aplicable (en este caso, el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, de la distancia mínima a yacimientos arqueológicos); el Instituto acuerda formular DIA incompatible y denegar la AAI del proyecto de explotación porcina por incumplimiento de las distancias legalmente señaladas, que deben ser de 200 metros.

Al margen de estos ejemplos y, en nuestra opinión, resulta totalmente lógico que las actuaciones referentes a evaluación de impacto ambiental se refundan con el procedimiento de autorización integrada, al tratarse la DIA de

³² (BOA núm. 229, de 27 de noviembre de 2018) <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1049177460000>

³³ (BOA núm. 118, de 22 de junio de 2017) <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=968029145858>

un informe preceptivo que determinará si procede o no, a los efectos ambientales, la realización del proyecto. Y todo ello en aras a conseguir la anhelada simplificación. Al fin y al cabo, se trata de unificar la pluralidad de la intervención administrativa cuando en un ámbito sectorial concreto confluye la actuación de varias administraciones públicas.

Lo contrario supondría una disgregación inútil contraria a la voluntad del legislador, que permite coordinar e integrar ambos procedimientos. No lo ha entendido así el Tribunal Supremo en su sentencia 1298/2017, de 18 de julio de 2017 que conoce del recurso planteado por la Asociación de Vecinos de Morata de Tajuña y Ecologistas en acción Madrid contra la sentencia del TSJ de Madrid de 2 de junio de 2016. Los recurrentes consideran que la AAI no puede ser resuelta y publicada conjuntamente con la DIA, siendo que se trata de dos instrumentos distintos, con un objeto y una naturaleza jurídica diferente, uno de carácter resolutorio y, el otro, en puridad un mero informe. En suma, que la DIA debe emitirse y publicarse en todo caso, y preceptivamente, con carácter previo al otorgamiento de la mencionada AAI.

El Alto Tribunal avala la línea defendida por los recurrentes al considerar que ambos procedimientos son independientes, escudándose en que la DIA -y también su publicación- deben efectuarse con carácter previo a la autorización y no coincidir en la misma fecha. De esa manera, la Administración actuante puede ponderar con carácter previo los valores ambientales concurrentes antes de adoptar una resolución. A juicio del Tribunal, es necesario valorar el contenido de la DIA y posteriormente decidir si se otorga o deniega la AAI. “De otro modo, la declaración de impacto ambiental se convierte en el auténtico acto decisor del procedimiento, que tampoco es lo pretendido por la normativa aplicable; y que, por el contrario, reclama, antes bien, la prosecución del procedimiento tras la declaración”.

En síntesis, el Tribunal considera improcedente adoptar en una única resolución dos pronunciamientos administrativos –la AAI y la DIA- por cuanto siendo su objeto y naturaleza distintos, no cabe su resolución conjunta y simultánea.

No compartimos el contenido de esta sentencia que acentúa la complejidad en detrimento de la simplificación. En nuestra opinión, es perfectamente lícito emitir una única resolución en la que se incorpore tanto la AAI como el condicionado de la DIA, máxime cuando la evaluación de impacto ambiental no deja de ser un procedimiento instrumental respecto del procedimiento sustantivo.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2018

RECENSIÓN

“GALERA RODRIGO, S. Y GÓMEZ ZAMORA, M. (2018): POLÍTICAS LOCALES DE CLIMA Y ENERGÍA: TEORÍA Y PRÁCTICA. MADRID: INAP, 802 P.”

Autor de la recensión: Jorge Agudo González, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Acreditado como Catedrático, Universidad Autónoma de Madrid

Autor de la recensión: Héctor Iglesias Sevillano, Investigador, Universidad Autónoma de Madrid

Fecha de recepción: 19/ 10/ 2018

Fecha de aceptación: 19/ 10/2018

La obra colectiva que analizamos en la presente recensión representa, a nuestro entender, un buen ejemplo de la orientación interdisciplinar y empírica que, en el plano metodológico, resulta tan fructífera en los trabajos en materia medioambiental y, particularmente, en un campo transversal y multifacético como es el cambio climático.

La obra se divide en seis partes y un total de veintisiete capítulos y seis estudios de caso. Esas seis partes versan sobre la transición energética examinada desde el punto de vista del mercado de la energía (Parte I), el cambio climático y sus efectos políticos y jurídicos ante una realidad multinivel (Parte II), ciudad y urbanismo (Parte III), ciudad en transformación (Parte IV), medio natural (Parte V) y, por último, los anteriormente citados estudios de caso (Parte VI). Como señalábamos anteriormente, en el plano metodológico la obra combina un enfoque sectorial que le otorga una visión transversal e interdisciplinar. En este sentido, bien estructurada, la obra no deja de tener una cierta dinámica circular, lo cual refuerza su propia lógica interna que, como veremos más abajo, juega con las conexiones constantes entre sectores de referencia con incidencia ambiental y el sector ambiental en sí mismo, en cuanto columna vertebradora de la obra. Por otra parte, se

abordan análisis de casos y de tecnologías prometedoras, cuya implantación y consiguiente regulación llegará sin duda antes de lo que pueda esperarse.

Estos tres elementos (sectorialización, transversalidad/interdisciplinariedad y análisis empírico) merecen alguna reflexión adicional que muestre en toda su intensidad el sentido que mueve, y los objetivos que marcan, a este trabajo.

El primero de esos elementos es una metodología de estudio de sectores, pero siempre con el medio ambiente como “suprasector”, o por decirlo de otra manera, como sector especial presente, influyente o en conexión con todos los demás. Así, en la obra se abordan varios sectores especiales, el primero de ellos, naturalmente, el de la energía (no en vano presente su mismo título y que también ostenta cierta transversalidad a lo largo del trabajo), pero también otros como régimen local, urbanismo, transportes o contratación pública *-inter alia-* junto con subsectores específicos del Derecho ambiental, como el cambio climático o cuestiones genéricas de medio natural. Este “juego de conexiones” entre los diversos sectores especiales enriquece la obra de tal manera, que no puede ser evaluada como una mera suma de trabajos sectoriales, sino que debe entenderse como un estudio de un espectro más amplio dentro de un sistema de relaciones intersectoriales en el que no hay un fenómeno ni científico, ni tecnológico, ni tampoco jurídico que no afecte a otro. Así, resulta que ideas como la *transición energética* o la *descarbonización* son indisociables de la transformación del propio mercado energético, y ésta a su vez de la ejecución de políticas locales en materia de energía, la comercialización de energías renovables mediante el conocido sistema de “certificados verdes” o la contratación de servicios energéticos en la contratación pública local, por poner sólo algunos de los ejemplos presentes en la obra.

La segunda característica que destacábamos anteriormente desde el plano metodológico, contribuye aún más a acentuar la propia transversalidad que aporta el enfoque sectorial. Nos referimos a la marcada interdisciplinariedad que incorpora el trabajo. Hay en los trabajos recopilados auténtica vocación de transversalidad científica, de forma que no sólo en los capítulos propiamente jurídicos se recogerán a menudo abundantes datos y descripciones técnicas de las tecnologías reguladas, sino que propiamente se recogen varias contribuciones estrictamente científicas y, por ello, enormemente reveladoras para el lector jurista o economista. De tales contribuciones hablaremos inmediatamente. Por otro lado, y de la misma forma, tal y como se describe el Derecho aplicable a las tecnologías ya reguladas e implantadas, la obra será igualmente útil para la comunidad científica y técnica y en general para los no juristas.

Por último, y como tercera característica de la obra debemos mencionar la elección de una Parte VI dedicada por completo a los estudios de caso. Es una elección metodológica muy acertada, a nuestro entender, completar un estudio teórico tan completo y variado con una serie de ejemplos que, mediante una redacción descriptiva, directa y con numerosos elementos técnicos, explican cómo se han llevado a cabo determinadas intervenciones o cómo se aplican algunas regulaciones ambientales a situaciones particulares, cuyos datos son públicos y pueden incluso encontrarse en portales que la misma obra facilita. Los estudios de caso se han dividido en seis partes que describiremos al final.

Hechas estas consideraciones generales acerca del método que articula la investigación, estamos en condiciones de abordar un breve repaso de las diversas partes de la obra. La Parte I aborda la transición energética, tomando el mercado de la energía como punto de partida. Aquí se incorporan siete contribuciones que enmarcan el conjunto de la obra. En el llamado “Capítulo 0”, los profesores Rafael Muñoz Gómez y Demetrio López Sánchez, ambos profesores de ingeniería, examinan las líneas maestras de la transición energética. Se expone así, desde este primer momento, la vocación técnica de la obra que, como hemos señalado, no se limita al nivel de lo jurídico. Los autores glosan las bondades del sistema de autoconsumo eléctrico, paso previo indispensable para garantizar la existencia de la llamada “generación distribuida” (GD), que califican como el mejor sistema de generación conocido. Tal sistema, sin embargo, no termina de cuajar, situación que para los autores de la contribución debe lamentarse. Esta no integración del autoconsumo en el sector eléctrico, y por ende en la GD, se debería a tres causas: el desconocimiento y desinformación de los usuarios, la eliminación del régimen primado en el sector de las energías renovables y, sobre todo, el rechazo de las grandes compañías eléctricas, sustentado en gran medida en la confusión regulatoria.

Situados ya en este contexto, podemos pasar al fondo propiamente jurídico de la cuestión. La contribución de la profesora Lucía López de Castro repasa en profundidad la transición del modelo de monopolio estatal al modelo de mercado en el sector de la energía hasta la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. De entre sus valiosas apreciaciones, destacaremos una: la creciente influencia de las entidades locales en la regulación del mercado eléctrico, en virtud de sus diversas competencias regulatorias en materias que, como señala la autora, van desde la protección ambiental, edificación, promoción y gestión de viviendas, servicios de recogida y tratamiento de residuos, movilidad urbana y transporte público, además de otros títulos competenciales y aquellos derivados de la última legislación estatal y autonómica en materia de eficiencia energética y

energías renovables. Un cierto contrapunto lo encontramos en la contribución del profesor Javier Guillén, que centra su análisis en la incertidumbre regulatoria en las energías renovables. Tal título hace referencia, obviamente, a los recortes operados en el régimen primado de las energías renovables por parte de una serie de normas a partir del año 2013 (Real Decreto-Ley 9/2013, 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 energías renovables, cogeneración y residuos, y la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos) y la jurisprudencia, tanto constitucional -en lo referido al citado Real Decreto-Ley (STC 270/2015)- como del Tribunal Supremo -en lo referido a ambas normas reglamentarias, y en diversas sentencias- así como a los diversos laudos condenatorios recibidos por el Estado español, a los que el autor hace somera referencia.

Por su parte, la profesora M^a José Alonso presenta un trabajo valioso sobre los certificados verdes como mecanismo de apoyo a las energías renovables. Los mayores inconvenientes de esta técnica los encuentra la autora en el Derecho europeo, especialmente en su compatibilidad con la libertad de circulación y con la regulación europea de las ayudas de Estado. Concluye la autora que los sistemas basados en certificados verdes son adecuados para fuentes de energía renovable que han alcanzado un cierto grado de madurez, pero resulta inadecuado para fuentes en grado de desarrollo bajo y sin un mercado bien establecido, pues los efectos del sistema juegan fundamentalmente a medio y largo plazo. La profesora Mercé Ortiz, por su parte, nos propone un examen del llamado “autoconsumo compartido”. En virtud de esta técnica -cuya implantación entiende la autora obligatoria en virtud de las últimas normas de Derecho europeo, y en particular la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre-, se establecería nueva arquitectura de la energía de carácter distributivo, inteligente-digital, móvil y participativo, en el que las plantas serán de tamaño menor y estarán al alcance de los ciudadanos particulares, por contraposición al modelo actual (centralizado, controlado desde la oferta y caracterizado por las grandes plantas, industrias y extracción de recursos).

Fuera de nuevo del ámbito del Derecho y desde la Geología, el Profesor Manuel Regueiro nos presenta un significativo trabajo sobre una forma de energía renovable de escasísima implantación e incluso conocimiento en España. Mediante la llamada *geotermia somera* o de baja entalpía se facilitaría el calor, agua caliente sanitaria y aire acondicionado de forma muy eficiente y

abaratando costes energéticos, cuyo funcionamiento no está sometido a límite temporal alguno y que resulta inagotable por nutrirse de una fuente constante, el calor de la Tierra. La inversión para la instalación de tal fuente de energía podría amortizarse en un plazo de seis a ocho años, y el periodo de funcionamiento estimado superaría los cincuenta años, además de reducir las emisiones significativamente. Por otra parte, y todavía desde el campo de la ingeniería, la profesora Mar Gómez incorpora a la obra un trabajo sobre la innovación en el ámbito de la energía como un pilar imprescindible en la lucha contra el cambio climático. La autora vaticina, siguiendo informes de la Comisión, que la generación eléctrica para el año 2050 tendrá su componente mayoritario en las energías renovables, siendo la energía eólica la mayoritaria (26%) seguida de la energía nuclear (21%) y del gas natural (18%) de la cuota total de generación eléctrica.

La Parte II de la obra aborda un problema central del libro y de nuestra época: el calentamiento global como reto multinivel. La profesora Susana Galera abre esta sección del libro con un estudio marco sobre la complejidad jurídica del gobierno multinivel. Cabe destacar la valiente propuesta de elaborar una ley de clima y de transición energética, cuyo eje sería la revisión del (imperfecto) ordenamiento español vigente en dos sentidos: el de las *estructuras organizativas de gobernanza* y de administración y el de la legislación administrativa sectorial, especialmente enfocado hacia el modelo de ciudades sostenibles, inteligentes e inclusivas. Por otro lado, el profesor Mariano Bacigalupo nos presenta la propuesta legislativa de la Comisión por la que se reformaría la Agencia de Reguladores (ACER) en materia de energía, lo que supondría para el autor una “nueva gobernanza” en este sector.

Los profesores Mercedes Alda y Juan Antonio Ramos presentan un trabajo sobre la actividad internacional de las entidades locales en materia de clima y energía. Este ámbito nos ofrece un cuadro rico de actuaciones y acuerdos de entre los que merece la pena destacar las redes globales que integran no sólo a entidades jurídico-públicas infraestatales, sino también a entidades privadas, lo que lo sitúa ya como un fenómeno propiamente global. De entre estas hay que destacar la *Non-State Actor Zone for Climate Action* (NAZCA), fundada como consecuencia de la COP 20 (Lima, 2014) y la COP 21 (París, 2015), y el más antiguo *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) que incluye a más de 1500 ciudades en más de 100 países y fue fundado en 1989. La misma problemática, desde un punto de vista de la Ciencia Política, la abordan las profesoras Moneyba González y M^a Ángeles Huete. Culmina esta parte un interesante artículo de Jesús Avezuela sobre una materia de creciente actualidad, la inversión socialmente responsable, y su impacto en las políticas ambientales.

La Parte III de la obra lleva el revelador título de “Ciudad y Urbanismo”. En la primera de las contribuciones Alexandra Delgado, desde el punto de vista de la arquitectura, examina el impacto de las políticas climáticas en la legislación urbanística, particularmente, en lo que respecta a los usos del suelo y la energía. El investigador Fernando López introduce igualmente consideraciones sobre la planificación urbanística municipal y sus mutaciones ante el cambio climático, lo cual implica para el autor también una tensión constante entre expansión y optimización de la ciudad existente.

Completan esta parte dos valiosos trabajos. El profesor Martín Bassols desarrolla con profundidad el problema de la ejecución del planeamiento urbanístico ante el cambio climático, concluyendo que este reto incorpora exigencias para el planeamiento en ámbitos diversos: movilidad, funcionalidad de los espacios públicos, creación de nuevos espacios verdes y regeneración de la ciudad histórica, siendo los objetivos mayores de tales políticas la cohesión social y la inclusión. Por su parte, la profesora M^a Rosario Alonso estudia el problema de la eficiencia energética de los edificios en el marco de la rehabilitación urbana desde el punto de vista jurídico, concluyendo que la rehabilitación energética debe ser parte de un modelo moderno de desarrollo urbano, y no una política sectorial más.

La Parte IV continúa con la temática de “la ciudad en transformación”, en términos similares a los anteriores. El centro del discurso serán, naturalmente, las *Smart Cities* (M^a Luisa Gómez) incluyendo de nuevo ejemplos concretos, como el muy interesante de la *Xarxa Espavilada* de Olot (Judith Gifreu) o proyectos técnicos como el *Smartreflex* -redes urbanas inteligentes de calor y frío- (Joan Estrada *et al.*). La movilidad urbana y la descarbonización se ponen en relación también con el despliegue de infraestructuras de recarga del vehículo eléctrico (Estrella Gutiérrez y Pablo Acosta) y se examina un aspecto de la contratación pública local, los contratos de servicios energéticos, en particular en el marco de la austeridad presupuestaria (Fco. Javier Sigüenza).

La Parte V de la obra se titula genéricamente “Medio Natural”, y en ella se concentran importantes estudios que examinan el efecto del cambio climático sobre otros subsectores del Derecho ambiental: costas (Fco. Javier Sanz), política agraria común (M^a Mar Muñoz), montes (Blanca Rodríguez-Chaves) y aguas (Juan Antonio Chinchilla). Se incluyen también dos estudios sobre temas innovadores: uno de ellos examina la viabilidad y posible regulación de la biomasa como energía renovable, incluyendo una propuesta *de lege ferenda* (Eva Blasco) y otro examina la conectividad entre espacios naturales, que une

el disfrute de la diversidad biológica con el pleno desarrollo de los derechos humanos.

Por último, merece la pena hacer una referencia a los estudios de caso. En esta parte de la obra comentada han colaborado diversos autores de entre los ya mencionados. Estos trabajos han sido divididos en seis secciones: sistemas urbanos, infraestructuras para la nueva movilidad urbana, autoconsumo de energías renovables, economía circular, contratación pública verde y medio natural. Entre estos diversos casos podemos encontrar desde ejemplos de edificios cuya calefacción se alimenta de biomasa (n. 5, “citified”, por la profesora Mercedes Ortiz) hasta un gran estudio a nivel nacional sobre eficiencia energética y emisiones de GEI del sector agrícola y ganadero en España (n. 26, por M^a Mar Muñoz), por citar dos que resultan especialmente significativos.

La gran extensión de este trabajo no nos permite, en una reseña limitada como es ésta, dar traslado de todas las contribuciones, pero de lo que sí quisiéramos dejar constancia es de que el trabajo en su conjunto constituye una obra muy completa, que aborda múltiples planos y que lo hace, además, con una estructura y una metodología que resulta de gran interés para cualquier ambientalista, sea jurista o no. En definitiva, un buen trabajo, innovador y muy completo.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Fernando López Pérez
Amparo Sereno

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2018

[Real Decreto 1269/2018, de 11 de octubre, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Forestal Nacional](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE núm. 269, de 7 de noviembre de 2018

Temas Clave: Montes; Política forestal; Consulta; Información; Gestión; Asesoramiento; Coordinación

Resumen:

El Consejo Forestal Nacional, creado en el artículo 10.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, será el órgano consultivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en materia de montes y política forestal y estará adscrito a dicho Ministerio, a través de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

Las funciones que le corresponden son las siguientes: a) Informar, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al ámbito forestal. b) Impulsar la realización de informes y estudios sobre el sector forestal y hacer el seguimiento de los planes y programas de ámbito estatal relativos a los montes. c) Proponer a las Administraciones públicas las medidas que se estimen necesarias para mejorar la gestión sostenible del monte y la competitividad del sector. d) Elaborar un informe anual sobre el sector forestal español, que recoja la situación, evolución y perspectivas de éste. e) Asesorar técnica y científicamente en materia forestal a las delegaciones españolas en los organismos internacionales. f) Impulsar el diálogo, participación y colaboración de todas las Administraciones, instituciones y agentes sociales y económicos implicados en el sector forestal.

Se determina su composición y régimen de funcionamiento así como la adecuada coordinación entre el Consejo Forestal Nacional y el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad,

Entrada en vigor: 8 de noviembre de 2018

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2018

[Orden TEC/1171/2018, de 29 de octubre, por la que se regula la información, el control, el seguimiento y la evaluación de las grandes instalaciones de combustión \(GIC\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE núm. 275, de 14 de noviembre de 2018

Temas Clave: Contaminación atmosférica; Emisiones; Industria; Información

Resumen:

En desarrollo de lo establecido en los artículos 52.2 y 55.6 del Reglamento de emisiones industriales, se aprobó la [Orden PRA/321/2017, de 7 de abril, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO₂, NO_X, partículas y CO procedentes de las grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medida y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones](#).

Dentro de este marco, la presente orden establece los requisitos para el cumplimiento de los compromisos anuales de remisión de información de emisiones de las GIC, incluyendo los mecanismos de control y vigilancia de las instalaciones en lo relativo a las emisiones de algunos contaminantes atmosféricos y las disposiciones necesarias para que los titulares de las mismas informen de sus horas anuales de funcionamiento, de sus emisiones de SO₂, NO_X y partículas, tanto las ocasionadas durante las horas de funcionamiento normal de la instalación como aquellas emisiones ocasionadas durante otras condiciones no normales de operación así como de los periodos de arranque y parada.

El objetivo es comprobar la coherencia de los datos suministrados con otros sistemas de información como el Registro de Emisiones y Fuentes Contaminantes PRTR-España o el Inventario Nacional de Emisiones, así como de cualquier incidencia relacionada con el cumplimiento, en particular, en el caso de producirse el cierre de instalaciones o situaciones inesperadas. Para ello, se habilita el mecanismo de declaración responsable para las instalaciones y se adecua la base de datos PRTR-España, de tal manera que haya una única notificación a través de PRTR-España, de la información y las emisiones por parte de las empresas, lo cual redundará en una notable simplificación de cargas administrativas.

Por otra parte, en aras al cumplimiento de la [Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010](#), se determina el procedimiento y la periodicidad con la que los titulares de las instalaciones deben remitir a las direcciones generales competentes del Ministerio para la Transición Ecológica, la información de sus emisiones y el grado de cumplimiento de sus compromisos. Asimismo, se establecen los requisitos para el control anual de las horas de funcionamiento, de las instalaciones autorizadas a funcionar, como máximo, 1.500 horas anuales y hasta el 31 de diciembre de

2023, de las instalaciones acogidas a exención por vida útil limitada y el grado de cumplimiento de sus compromisos.

A partir de la entrada en vigor de esta orden, las instalaciones comunicarán a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, la planificación de las mejoras tecnológicas necesarias, con un calendario detallado, para cumplir los valores límite de emisión individuales en 2020.

Entrada en vigor: 15 de noviembre de 2018

Normas afectadas:

Queda derogada la Orden PRE/3539/2008, de 28 de noviembre, por la que se regulan las disposiciones necesarias en relación con la información que deben remitir a la Administración General del Estado los titulares de las grandes instalaciones de combustión existentes, así como las medidas de control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión existentes.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2018

[Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE núm. 284, de 24 de noviembre de 2018

Temas Clave: Energía nuclear; Seguridad; Instalaciones; Titular; Accidentes; Desmantelamiento

Resumen:

Mediante este Real Decreto se incorpora al derecho español la [Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014](#), por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de julio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en lo que se refiere al establecimiento de los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares.

Se debe recordar que la Directiva 2014/87/Euratom estableció que en todas las etapas del ciclo de vida de una instalación se tendrá como objetivo la prevención de accidentes y, en caso de que éstos se produzcan, la atenuación de sus consecuencias, y evitar: a) emisiones radiactivas tempranas que necesitaran medidas de emergencia fuera del emplazamiento pero sin disponer de tiempo suficiente para aplicarlas y b) grandes emisiones radiactivas que necesitaran medidas de protección de la población que no podrían estar limitadas en el tiempo o en el espacio.

A través de este Real Decreto se determinan los requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares durante todo su ciclo de vida, con el fin de proteger a los trabajadores, al público en general y al medio ambiente contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares; así como mantener la seguridad nuclear y promover su mejora.

El artículo 2 clarifica los conceptos de accidente, accidente base de diseño, accidente severo e incidente. Al margen, ofrece una diversidad de definiciones.

Con carácter general, la responsabilidad primordial e indelegable en materia de seguridad nuclear recae sobre el titular de la autorización, e incluye el control de las actividades de los contratistas y subcontratistas que puedan afectar a la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

El Título I “Requisitos Generales” establece cuáles son los objetivos de seguridad para las instalaciones nucleares y las obligaciones de gestión, formación y protección física que debe cumplir su titular.

El Título II regula los requisitos de seguridad: evaluación de la seguridad; emplazamiento; diseño; construcción, montaje y entrada en servicio; y explotación. En este último caso, el titular debe elaborar, documentar e implantar programas de mantenimiento, pruebas, vigilancia e inspección de las estructuras, sistemas y componentes importantes para la seguridad. Por otra parte, el titular, durante las fases de diseño, construcción y explotación debe prever las necesidades y tener en cuenta las actividades requeridas para el desmantelamiento seguro de la instalación.

La norma se cierra con cinco disposiciones adicionales. Disposición adicional primera. Aplicación del objetivo de seguridad a instalaciones nucleares que hayan obtenido la autorización de construcción antes del 14 de agosto de 2014. Disposición adicional segunda. Guías del Consejo de Seguridad Nuclear. Disposición adicional tercera. Revisiones por homólogos. Disposición adicional cuarta. Informes a la Comisión Europea. El Ministerio para la Transición Ecológica presentará, antes del 22 de julio de 2020, un informe a la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de junio de 2009. Disposición adicional quinta. Transparencia.

Se habilita a la Ministra para la Transición Ecológica, al Ministro del Interior y al Consejo de Seguridad Nuclear para, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, el desarrollo y aplicación de las disposiciones del presente real decreto.

Entrada en vigor: 25 de noviembre de 2018

Normas afectadas:

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto.

Documento adjunto: 

Autonómica

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2018

[Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: DOCM núm. 234, de 30 de noviembre de 2018

Temas Clave: Urbanismo; Suelo rústico; Reforestación; Zonas verdes; Planes especiales; Edificación

Resumen:

Las sucesivas modificaciones legislativas con incidencia en el ámbito urbanístico junto con la necesidad de implementar medidas concretas al objeto de facilitar la actividad urbanística tanto de los municipios de menor tamaño de la Región, como, en general, del conjunto de la ciudadanía, han propiciado la elaboración del presente decreto a través del cual se introducen modificaciones en diversas normas reglamentarias.

En primer lugar, respecto al Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico, se introducen modificaciones que afectan a la regulación del concepto de riesgo de formación de núcleo de población, a los supuestos en los que cabe entender implícita la calificación urbanística y a las medidas de reforestación a realizar en actuaciones promovidas en suelo rústico. Asimismo, se adecua el régimen de protecciones sectoriales en suelo rústico no urbanizable de especial protección a la legislación vigente.

La modificación del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento, obedece principalmente, a la necesidad de flexibilizar para los municipios de menor tamaño las exigencias que este texto impone respecto a las reservas dotacionales, fomentando a la vez la preservación de sus espacios con relevantes valores naturales o culturales. Por otro lado, se refuerza la definición de zonas verdes mediante la inclusión en este concepto de las áreas saludables de ejercicios, los bulevares y parques lineales y las pantallas verdes en ámbitos de uso industrial, donde además se exigirá que el arbolado se realice mediante la plantación de especies que contribuyan a la fijación de CO₂.

Asimismo, se modifica el concepto de Planes Especiales al objeto de su adecuación y precisión respecto a la definición que de dicho instrumento proporciona el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de la que se desprende la sustantividad propia de dichos planes respecto a los instrumentos de planeamiento general. Teniendo en cuenta que actualmente, 291 municipios de Castilla-La Mancha aún carecen de un planeamiento general que ordene sus territorios, se posibilita

que en los mismos puedan atenderse ciertas demandas de edificación tanto en el suelo rústico como en la trama urbana de sus núcleos de población para lo que se modifica la Disposición Transitoria Primera de la norma.

La modificación del Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tiene como protagonistas a las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo introduciendo modificaciones en su composición y régimen de atribuciones a efectos de optimizar la labor que las mismas tienen atribuida.

Entrada en vigor: 20 de diciembre de 2018

Normas afectadas:

Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Además de los Decretos citados, se modifica el [Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.](#)

Documento adjunto: 

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2018

[Ley 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCyL núm. 224, de 20 de noviembre de 2018

Temas Clave: Fiscalidad ambiental; Residuos radioactivos; Gestión; Financiación

Resumen:

El texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por [Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre](#), regula en su título II, capítulo I, el impuesto que somete a gravamen el impacto medioambiental causado por los tres tipos de instalaciones que se mencionan en su título: aprovechamientos del agua embalsada, parques eólicos e instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.

En este contexto, y debido a la situación de algunas instalaciones ubicadas en la Comunidad que afectan al medio ambiente, es por lo que a través de esta Ley se incorpora al impuesto el almacenamiento temporal de residuos radioactivos. Su justificación radica en que la generación de energía eléctrica mediante la utilización de energía nuclear conlleva la generación de residuos radiactivos, que por sus especiales características implican un riesgo potencial de contaminación del agua, el suelo y la atmósfera. A su vez, las radiaciones ionizantes emitidas pueden ocasionar efectos adversos sobre los seres vivos, que varían en función de la dosis. Se añade la necesidad de su gestión, particularmente en lo que se refiere a la gestión definitiva del combustible nuclear gastado y de los residuos de alta actividad.

Todas estas consecuencias se traducen en cargas ambientales que soporta la sociedad. En definitiva, se considera adecuado el establecimiento de una imposición sobre el almacenamiento temporal de estos residuos en las propias centrales nucleares. Esta imposición no colisiona con el artículo 19 de la [Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética](#).

La ley se estructura en un artículo, una disposición transitoria y una disposición final. El artículo único comprende las siguientes modificaciones del capítulo I del título II del texto refundido: El título del impuesto, el destino de los ingresos derivados del impuesto, el hecho imponible del nuevo gravamen, el régimen de responsabilidad subsidiaria, la

definición de la base imponible como el combustible nuclear gastado y la cuota tributaria. La disposición transitoria establece el régimen transitorio aplicable en el año 2018.

Se debe destacar que “los ingresos procedentes del gravamen sobre las centrales nucleares se afectarán a la financiación de los programas de gasto de inversión en las zonas de influencia de las centrales nucleares situadas en la Comunidad de Castilla y León, conforme se determine en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad, orientados a la preservación del medio ambiente”.

Entrada en vigor: 21 de noviembre de 2018

Normas afectadas:

Modificación del Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por [Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre](#).

Documento adjunto: 

Región de Murcia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2018

[Ley 11/2018, de 15 de noviembre, por la que se establecen Medidas Adicionales de Protección de la Salud Pública y del Medio Ambiente para la Exploración, Investigación o Explotación de Hidrocarburos utilizando la Técnica de la Fractura Hidráulica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia](#)

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

Fuente: BORM núm. 269, de 21 de noviembre de 2018

Temas clave: Fractura hidráulica (Fracking); Salud; Medio ambiente; Planificación; Evaluación ambiental; Riesgos; Responsabilidad

Resumen:

A juicio del legislador murciano, la normativa estatal reguladora de la técnica de fractura hidráulica para la obtención de hidrocarburos (conocida popularmente como “fracking”) es claramente insuficiente -en relación a la disposición final segunda de la [Ley 17/2013, de 29 de octubre](#)-, fundamentalmente en comparación con la [Recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014, relativa a unos principios mínimos para la explotación y producción de hidrocarburos \(como el gas de esquisto\) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen](#). Por tal motivo, aprueba esta Ley a fin de dotar de mayor seguridad jurídica a la técnica de la fractura hidráulica, en atención a los riesgos que sobre el medio ambiente y sobre la salud pública puede ocasionar su ejercicio (riesgo de contaminación de aguas; mayor demanda de agua con repercusiones sobre ecosistemas y la biodiversidad; riesgo de fugas y derrames, etc.), y en la línea de otras normas aprobadas en otras Comunidades Autónomas, como la [Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica en Castilla-La Mancha](#), y que ya fue objeto de comentario en esta [REVISTA](#).

Se trata de una regulación bastante exigua (seis artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final), y cuyo objeto -artículo 1- es el establecimiento de medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos obtenidos a través de la técnica de fractura hidráulica. Esta técnica queda definida en el artículo 2.

Por su parte, el artículo 3 se dedica a regular el denominado Plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica para la Región de Murcia, a fin de prevenir, gestionar y reducir los impactos y los riesgos para la salud pública y el medio ambiente derivados de esta técnica, y que será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. En la elaboración de este Plan estratégico se deberá contar con la participación de la población afectada, será objeto de evaluación ambiental estratégica, analizando con especial atención

los riesgos derivados de la técnica sobre la salud humana y el medio ambiente, las necesidades de recursos hídricos, la gestión de los residuos generados, la gestión de todas las aguas de operación y los vertidos y las emisiones de contaminantes atmosféricos y de gases de efecto invernadero. Además, se debe incluir un Informe técnico del órgano administrativo regional con competencias en medio ambiente acerca de su impacto sobre la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de la Región de Murcia frente al cambio climático. Indicar por último que el Plan estratégico debe incluir, entre otras determinaciones, una zonificación del territorio que diferencie las zonas donde queda restringida la aplicación de esta técnica y las distancias mínimas de protección entre zonas aptas y de exclusión.

El artículo 4 establece los requisitos y obligaciones que deben cumplir los proyectos de aplicación de la técnica de fractura hidráulica, como la exigencia de determinar la situación de referencia del emplazamiento de la instalación y de la superficie circundante y el subsuelo potencialmente afectados, y que constituyen en definitiva medidas adicionales de protección a las fijadas por la legislación básica estatal.

El artículo 5 regula la responsabilidad medioambiental y garantía financiera, para lo que se remite a la estatal Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Por último, el artículo 6 simplemente remite a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en lo concerniente a las causas de suspensión, revocación o extinción de autorizaciones, permisos y concesiones.

Importantes son las disposiciones transitorias que contiene la Ley. La primera, concerniente a que no se concederán nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos obtenidos a través de fractura hidráulica en tanto no se apruebe el citado Plan estratégico. Y la segunda, aplicable a las autorizaciones de exploración, permisos de investigación o concesiones de explotación que ya han sido concedidas o se encuentran en tramitación, en cuyos casos, el articulado de la Ley se aplicará también en lo relativo a los trabajos específicos que se realicen.

Entrada en vigor: El 22 de noviembre de 2018.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2018

Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad en la Región de la Murcia

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

Fuente: BORM núm. 260, de 10 de noviembre de 2018

Temas clave: Autorizaciones y licencias; Comunidades Autónomas; Eficiencia energética; Energías renovables; Turismo; Urbanismo

Resumen:

El objeto de esta Ley aprobada en la Región de Murcia va encaminado a establecer el marco jurídico para un cambio de modelo económico en esta Comunidad Autónoma, a través de la introducción de nuevas medidas o mediante la modificación de diversas normas vigentes. Así, de conformidad con el preámbulo de esta norma, «el propósito final de la Ley es homogeneizar los actuales desfases legislativos, adaptándolos a las actuales necesidades de un tejido empresarial moderno y competitivo como es el murciano, abarcando todos los sectores productivos sobre los que se fundamenta el futuro desarrollo económico y social de la Región de Murcia».

De este modo, por ejemplo, establece una regulación sobre las infraestructuras industriales (concernientes al mantenimiento o conservación de los polígonos industriales, fomento de la colaboración público-privada relativa a estos espacios y su gestión) o turísticas (medidas para fomentar la modernización y ampliación de la oferta hotelera). Además incluye otras medidas relativas al fomento del cooperativismo, al comercio, la protección de los consumidores y usuarios, espectáculos públicos, medidas de agilización y simplificación administrativa, etc. En fin, que se trata de una ley con un contenido heterogéneo, por lo que me centro en aquellos aspectos que cuentan con trascendencia en la materia que nos ocupa, la jurídico-ambiental.

Así, cabe destacar en primer lugar la regulación en materia de abastecimiento y sostenibilidad energética (título I, artículo 8 y siguientes), estableciendo medidas de agilización y simplificación, como por ejemplo las concernientes al procedimiento de suministro eléctrico a instalaciones eléctricas en baja y alta tensión con derechos de extensión en vigor, así como para el procedimiento de acceso y conexión de instalaciones generadoras de energía eléctrica basadas en fuentes de energías renovables, tanto con vertido a red como autoconsumidoras.

Además, en materia de sostenibilidad energética, se establece el papel ejemplarizante que la administración autonómica debe adoptar en el ahorro, eficiencia energética y uso de las energías renovables en sus edificios, instalaciones y parque móvil -artículo 16-, asumiendo una serie de compromisos en estos aspectos. Del mismo modo, se adquiere la obligación de que la administración autonómica, incluyendo a su sector público institucional, logre una

reducción del consumo de energía del 23% para el año 2020 y del 25% en el año 2025, todo ello sobre el nivel base de referencia del consumo energético global existente -artículo 18-. Objetivo que, no obstante, podrá ser modulado a la vista de los avances en las diferentes tecnologías. Por otro lado, se refiere ya en el artículo 19 a la exigencia de que los edificios de nueva construcción y ampliación de los existentes de la administración pública y de su sector público institucional, incluyendo los destinados a vivienda protegida, estén calificados como de consumo de energía casi nulo (con algunas excepciones). Por último se establecen medidas en lo concerniente a la renovación de instalaciones, equipos, flotas y vehículos, que debe hacerse teniendo en cuenta el ahorro, la eficiencia energética, la utilización de energías renovables y la disminución del consumo de combustibles derivados del petróleo. De este modo, el artículo 21 prescribe que los vehículos que se adquieran por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a partir de la entrada en vigor de la norma deberán utilizar fuentes de energía alternativas a los combustibles derivados del petróleo, salvo algunas excepciones.

Ya en el título II de la Ley, se realizan algunos cambios en la regulación de la intervención urbanística y medioambiental. Destacan las modificaciones introducidas en la [Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia](#), que buscan la simplificación del control ambiental de actividades que están sujetas a autorización ambiental integrada (AAI) o a otras autorizaciones sectoriales.

Así, entre otras medidas, se establece que cuando resulte exigible una AAI ya no será preciso que el ayuntamiento conceda licencia municipal a la actividad (en concordancia con el [texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación -Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre-](#)). Por otro lado, se aclara la documentación que debe aportarse en las solicitudes de autorizaciones ambientales sectoriales, simplificando también la tramitación ambiental de actividades, evitando la duplicidad en una misma autorización entre la administración autonómica y la local.

Destacar, por último, la disposición adicional primera, a través de la cual se concretan los trámites destinados a la regularización de actividades en funcionamiento que carecen de título habilitante para su ejercicio por una falta de adecuación en todas sus determinaciones al planeamiento urbanístico, en el marco de lo establecido en la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia -artículo 138 y siguientes-. De este modo, esta disposición permite que la actividad obtenga un título habilitante provisional, que le permita el ejercicio de la actividad hasta que se modifique el planeamiento urbanístico.

Entrada en vigor: El 11 de noviembre de 2018.

Documento adjunto: 

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2018

[“Decreto-Lei” n.º 84/2018, de 23 de octubre, que realiza la transposición de la Directiva 2016/2284, de 14 de diciembre de 2016, sobre reducción de emisiones de ciertos contaminantes atmosféricos a nivel nacional](#)

Autora: Amparo Sereno. Investigadora integrada del OBSERVARE, Universidad Autónoma de Lisboa (UAL)

Fuente: “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, — N.º 204 — de 23 de octubre

Temas Clave: contaminantes atmosféricos; aire; «Clean Air For Europe» (CAFE); “carbono negro”

Resumen:

Este “decreto-lei” tiene como objetivo establecer los compromisos nacionales de reducción de emisiones de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM) - como por ejemplo, las sustancias lanzadas por los tubos de escape de vehículos a combustión -, amoníaco (NH₃) y partículas finas (PM_{2,5}), en 2020 y 2030. El referido compromiso se concretiza mediante la elaboración, aprobación y aplicación del “Programa Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica” (PNCPA), bien como cumpliendo la obligación de monitorear los efectos de la contaminación atmosférica en los ecosistemas terrestres y acuáticos y mediante la comunicación de los correspondientes resultados a la Comisión Europea. Además este “decreto-lei” realiza la transposición para el ordenamiento jurídico nacional de la [Directiva 2016/2284, de 14 de diciembre de 2016, sobre reducción de emisiones de ciertos contaminantes atmosféricos](#) a nivel nacional y contribuye para alcanzar los objetivos previstos en la “Estratégia Nacional para o Ar” (ENAR 2020), aprobada por la “Resolução do Conselho de Ministros” n.º 46/2016, de 26 de agosto, en conformidad con las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del VII Programa de Acción en materia de Ambiente, adoptado por la Decisión n.º 1386/2013/UE, de 20 de noviembre, relativa a un programa general de acción de la Unión para 2020 en materia de ambiente: «Vivir bien, dentro de los límites de nuestro planeta». Por último, pero no menos importante, tiene la finalidad de articular la política sobre calidad del aire con otras políticas relevantes, en particular la climática y la energética.

Con la nueva legislación se pretende mejorar los resultados obtenidos por la anterior (el “Decreto –Lei” n.º 193/2003, de 22 de agosto, que realizó la transposición de la Directiva n.º 2001/81/CE, de 23 de octubre, pues aunque consiguió reducir las emisiones antropogénicas para la atmosfera, no eliminó los impactos negativos y los riesgos resultantes de las referida emisiones para la salud humana y para el ambiente. Así, en el marco de la revisión de la política da Unión Europea para la cualidad del aire, plasmada en

el Programa «Clean Air For Europe» (CAFE), presentado en diciembre de 2013, el objetivo es alcanzar hasta 2020, el pleno cumplimiento de las normas adoptadas en materia de calidad del aire, estableciendo nuevos objetivos estratégicos para el período de 2020 a 2030.

Además con esta nueva legislación se da cumplimiento al “Protocolo de Gotemburgo revisado”. Es decir, a las alteraciones sufridas por el referido Protocolo, en 4 de mayo de 2012, tras la trigésima sesión del Órgano Ejecutivo de la Convención sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia, realizada en Ginebra. Estas alteraciones fueron publicadas en Portugal a través del Decreto n.º 19/2018, de 29 de junio, tomando como referencia el año de 2005 y definiendo nuevos compromisos de reducción de emisiones de SO₂, NO_x, COVNM, NH₃ y partículas finas (PM_{2,5}), relativamente al año 2020 y siguientes. También introdujeron el concepto de “carbono negro” y la necesidad de su reducción, bien como la importancia de recoger información sobre sus efectos adversos en las concentraciones y de las deposiciones de contaminantes atmosféricos en la salud humana y en los ecosistemas. En esta línea la Directiva 2016/2284, de 14 de diciembre, relativa a reducción de emisiones tal como transpuesta por el “decreto-lei” en análisis, tiene una importancia esencial no sólo para mejorar la calidad del aire, sino también para proteger la biodiversidad y los ecosistemas, al prever la reducción de los niveles de deposición de contaminantes atmosféricos acidificantes, eutrofizantes y de ozono por debajo de las cargas y dos límites críticos.

En lo que se refiere al ámbito de aplicación de la nueva legislación y de acuerdo con su artículo 2º, la misma se aplica a todas las fuentes de emisión de las sustancias arriba referidas situadas en el territorio portugués (excepto La Madeira y Los Azores), en la zona económica exclusiva (ZEE) y en las «zonas de control de contaminación». Estas últimas están definidas en el artículo 3º p) como una zona marítima de extensión inferior o igual a 200 millas náuticas contadas desde el mar territorial para la prevención, reducción y control de la contaminación proveniente de embarcaciones en los términos previstos por el Derecho Internacional Público.

Una importante novedad del nuevo “Decreto-lei” es que los efectos de la contaminación atmosférica en los ecosistemas terrestres y acuáticos serán monitoreados y comunicados a la Comisión Europea (artículo 14º) seleccionando los locales, ecosistemas y respectivos parámetros a monitorear y recurriendo, siempre que posible a la información, de otros programas de control (artículo 12º), como por ejemplo el previsto en la Ley de Aguas para las masas de agua superficiales de transición o costeras.

Las siguientes autoridades son las responsables por cumplir las obligaciones previstas: la “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA); el “Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária” (INIAV); la “Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural” (DGADR); el “Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral” (GPP); el “Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas” (ICNF); las “Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional” (CCDR); todos los municipios portugueses - excepto los de La Madeira y Los Azores, por estar fuera del ámbito de aplicación de la nueva legislación.

Por último, hay que referir que además de la publicación del “Programa Nacional de Controlo da Poluição Atmosférica” (que será actualizado cada cuatro años) y en armonía con la “Estratégia Nacional para o Ar” (ENAR 2020), será alterado el Código de Buenas

Prácticas Agrícolas para reducir las emisiones de amoníaco y el uso de abonos agrícolas que contengan esta substancia será considera una falta muy grave y objeto de sanción (como consta en su artículo 13º).

Con la nueva legislación son exigidos requisito mucho más rigurosos para reducir la polución atmosférica tanto a las autoridades portuguesas competentes por el cumplimiento de este objetivo – sin perjuicio de los mecanismos de flexibilidad previstos en el artículo 7º – como a los particulares que realizan estas actividades contaminantes, con especial atención para la agricultura – con las excepciones previstas para las pequeñas empresas agrícolas familiares en el artículo 9º.

Entrada en vigor: 28 de octubre de 2018.

Normas afectadas: fue revocado el “Decreto-Lei” n.º 193/2003, de 22 de agosto.

Documento adjunto: 

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Lucía Casado Casado
María Soledad Gallego Bernad
Fernando López Pérez
Pilar Moraga Sariago
María Pascual Núñez
Noemí Pino Miklavec
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal de Justicia la Unión Europea \(Sala Segunda\), de 7 de noviembre de 2018, asuntos C-293/17 y C-294/17, por la que se resuelven cuestiones prejudiciales en relación con la interpretación de la Directiva de Hábitats](#)

Autor: Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos C-293/17 y C-294/17

Temas clave: Nitrógeno; Vertido de purines; Afección sobre Red Natura 2000

Resumen:

Los litigios principales tienen por objeto ciertos regímenes de autorización de actividades agrícolas que conllevan deposiciones de nitrógeno en zonas protegidas por la Directiva «hábitats».

El Consejo de Estado de los Países Bajos pone de relieve que, de los 162 sitios Natura 2000 designados en los Países Bajos, 118 tienen un problema de deposiciones excesivas de nitrógeno, cuya principal fuente nacional de emisión es la ganadería.

Dicho órgano jurisdiccional señala que esas deposiciones excesivas de nitrógeno son un problema para la consecución de los objetivos de conservación de las riquezas naturales sensibles al nitrógeno en las zonas Natura 2000. En particular, las elevadas deposiciones conllevan la formación de una capa de nitrógeno, como consecuencia de la cual, en muchas regiones, se superan ampliamente los valores de deposiciones considerados «críticos» para los tipos de hábitats designados. La superación del valor crítico de las deposiciones supone que ya no puede excluirse de antemano que se corra el riesgo de que la calidad de los tipos de hábitats se vea afectada negativamente por la influencia acidificante y eutrófica de las deposiciones de nitrógeno.

Respecto al primero de los asuntos, C-294/17, el 14 de diciembre de 2015, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional expidió seis autorizaciones de creación o ampliación de explotaciones agrícolas, generadoras de deposiciones de nitrógeno, en varias zonas Natura 2000.

Una ONG recurre tales autorizaciones al entender que el programa de lucha contra las deposiciones de nitrógeno para el período 2015-2021 (PAS) no puede sustituir la evaluación individual que exige el artículo 6, apartado 3, de la Directiva “Habitats” para los proyectos que puedan tener una repercusión apreciable en zonas Natura 2000. En segundo lugar, afirma que las deposiciones por debajo del umbral o del límite máximo fijado por la normativa nacional pueden tener efectos apreciables.

Por su parte la Diputación de Brabante estima que el PAS incluye la evaluación de una posible contaminación por nitrógeno en atención a los objetivos de conservación en todas las zonas Natura 2000 con un patrimonio natural sensible a este elemento y que, en todas esas zonas, los autores de la evaluación controvertida investigaron si, desde un punto de vista científico, no existía ninguna duda razonable de que, pese a la asignación de cierto margen de deposición y de cierto margen de crecimiento económico para proyectos y actividades, y habida cuenta de las medidas en origen y de las medidas de restauración que incluye el PAS, se alcanzarían los objetivos de conservación del patrimonio natural sensible al nitrógeno y se garantizaría la conservación del mismo. Se evaluaron adecuadamente el margen de deposición y el margen de crecimiento económico asignados para todos los proyectos y actividades que permite el PAS. Concluye que de esa evaluación resulta que la calidad de los tipos de hábitat no se deteriorará ni se causará perjuicio a las características naturales de las zonas Natura 2000.

Respecto al segundo de los asuntos C 293/17, este deriva de que la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Güeldres desestimara por infundada la reclamación presentada por determinadas ONGs ambientales contra la decisión de dicha Junta de Gobierno de no sancionar las actividades de una empresa de cría que generan deposiciones de nitrógeno en zonas Natura 2000. Las ONGs alegan que las actividades de las empresas agrícolas pueden deteriorar la calidad del hábitat y están sometidas, por tanto, a la obligación de autorización.

La Diputación señala que con arreglo a la adecuada evaluación llevada a cabo para la adopción del PAS, queda excluido que el pastoreo y el vertido al nivel del año 2014 tengan consecuencias apreciables y que, en general, cabe excluir un incremento de las deposiciones de nitrógeno derivadas de esas actividades después de 2014 y que tanto el pastoreo como el vertido son «usos existentes» en el sentido de la norma holandesa y eran, por tanto, legales antes de que se aplicara el artículo 6 de la Directiva «hábitats» a las zonas Natura 2000 en cuestión.

El órgano jurisdiccional remitente precisa que, además de las preguntas formuladas en el asunto C-294/17, la remisión prejudicial en el asunto C-293/17 plantea, por una parte, si la actividad consistente en hacer pastar al ganado y en verter purines debe calificarse de proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» y si es compatible con el artículo 6, apartados 2 y 3, de esta Directiva conceder una exención que permita a una empresa ejercer semejante actividad sin autorización individual.

Destacamos los siguientes extractos:

60. En primer lugar, debe señalarse que, aunque la Directiva «hábitats» no define el concepto de «proyecto», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM resulta pertinente a la hora de definir el concepto resultante de la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la [sentencia de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08](#), apartado 38 y jurisprudencia citada).

61. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo deben incluirse en el

concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», dado que el Tribunal de Justicia precisó, en el apartado 24 de la sentencia de 17 de marzo de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09)*, que, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente no puede ser calificada como «proyecto»,

65. En la misma línea, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, dado que la definición del concepto de «proyecto» resultante de la Directiva 85/337 es más restrictiva que la resultante de la Directiva «hábitats», si a una actividad se le aplica la Directiva 85/337, debe aplicársele, con mayor motivo, la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, apartados 26 y 27).

66. De ello se deduce que, si una actividad se considera «proyecto», en el sentido de la Directiva EIA, puede ser un «proyecto», en el sentido de la Directiva «hábitats». No obstante, el mero hecho de que una actividad no pueda clasificarse como «proyecto», en el sentido de la Directiva EIA, no basta, por sí solo, para deducir de ello que no se le pueda aplicar el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva «hábitats».

67. En segundo lugar, para determinar si las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo pueden calificarse de «proyecto», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», es necesario examinar si esas actividades pueden afectar de forma apreciable a un lugar protegido.

72. En efecto, el vertido de residuos líquidos puede modificar las propiedades del suelo enriqueciéndolo en nutrientes y constituir, por tanto, una intervención que modifica la realidad física del lugar en el sentido del citado artículo 1, apartado 2, letra a), y, por lo que respecta al pastoreo de ganado, la instalación de pastos puede corresponderse con «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras» en el sentido de esa disposición, en particular si esa realización implica, en las circunstancias del caso de autos, un desarrollo inevitable o programado de tales pastos, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

73. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial del asunto C-293/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de zonas Natura 2000 pueden calificarse de «proyecto», en el sentido de dicha disposición, aunque tales actividades, en la medida en que no representen una intervención física en el medio natural, no sean un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, la letra a), de la Directiva EIA.

74. Mediante la segunda cuestión prejudicial del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, puede considerarse un único y mismo proyecto, en el sentido de la referida disposición, con la consecuencia de que dicha actividad no esté comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.

82. A este respecto, procede recordar que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, apartado 118 y jurisprudencia citada]. Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada en el apartado 68 de la presente sentencia, el criterio determinante para decidir si un nuevo proyecto requiere la realización de una adecuada evaluación de sus repercusiones radica en la posibilidad de que dicho proyecto afecte de forma apreciable a un lugar protegido.

83. En consecuencia, sin continuidad ni identidad, en particular, en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución, la actividad recurrente de vertido de residuos líquidos en el suelo no puede calificarse como un único y mismo proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats». En su caso, podría tratarse de proyectos nuevos que requieren una adecuada evaluación en el sentido de esa disposición, ya que la decisión acerca de la obligación de realizar tal evaluación depende, en cada caso, del criterio relativo a la posibilidad de perjuicio apreciable para el lugar protegido como consecuencia de modificaciones que hayan afectado de este modo a tal actividad.

84. Así pues, el hecho de que las deposiciones de nitrógeno ocasionadas por el vertido de residuos líquidos en el suelo no hubiesen aumentado en su conjunto tras la entrada en vigor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» es irrelevante en cuanto a si un nuevo proyecto requiere la realización de una adecuada evaluación, dado que esa circunstancia no permite descartar el riesgo de que las deposiciones de nitrógeno en los lugares protegidos en cuestión hayan aumentado y afecten en la actualidad a alguno de ellos de forma apreciable.

86. (...) procede responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-293/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, puede considerarse un único y mismo proyecto en el sentido de la referida disposición, exento de un nuevo procedimiento de autorización, siempre que constituya una operación única, caracterizada por un objetivo común, una continuidad y una identidad, en particular en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución. Aunque un proyecto único haya sido autorizado antes de que resultase aplicable al lugar en cuestión el régimen de protección establecido por esa disposición, cabe aplicar el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva a la ejecución de ese proyecto.

90. Mediante la segunda cuestión prejudicial del asunto C-294/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional que permite a las autoridades competentes autorizar proyectos basándose en una «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición, realizada con anterioridad y en la que se ha declarado compatible con los objetivos de protección de dicha normativa determinada cantidad global de deposiciones de nitrógeno.

96. A este respecto, como ha señalado la Abogado General en los puntos 42 a 44 de sus conclusiones, la evaluación global de las repercusiones realizada con carácter previo, como

la efectuada en el momento de la adopción del PAS, permite examinar los posibles efectos acumulativos de las diferentes deposiciones de nitrógeno en los lugares afectados.

97. El hecho de que una evaluación con tal grado de generalidad permita examinar mejor los efectos acumulativos de diferentes proyectos no significa sin embargo que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal cumpla necesariamente todos los requisitos resultantes del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats».

104. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-294/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa programática nacional que permite a las autoridades competentes autorizar proyectos basándose en una «adecuada evaluación» en el sentido de dicha disposición, realizada con anterioridad y en la que se ha declarado compatible con los objetivos de protección de dicha normativa determinada cantidad global de deposiciones de nitrógeno. Sin embargo, únicamente ocurre así en la medida en que —e incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobarlo— un examen minucioso y completo de la solidez científica de dicha evaluación permita asegurarse de que no existe ninguna duda razonable desde un punto de vista científico de que ningún plan o proyecto tiene efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

113. Mediante las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que cierta categoría de proyectos —en el caso de autos, el vertido de residuos líquidos en el suelo y el pastoreo de ganado— se ejecute sin estar sometida a la obligación de autorización y, por tanto, a una adecuada evaluación individualizada de sus repercusiones en los lugares en cuestión, dado que esa normativa se basa a su vez en una «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición.

119. En efecto, la media no puede garantizar, en principio, que ningún lugar protegido se vea afectado de forma apreciable por el vertido o el pastoreo, ya que tal perjuicio parece depender, en particular, de la magnitud y del carácter intensivo, en su caso, de dichas actividades, de la cercanía que pueda existir entre el lugar en el que se realizan y el lugar protegido en cuestión, y de circunstancias concretas, debidas, por ejemplo, a la acción combinada de otras fuentes de nitrógeno, que pueden caracterizar al mencionado lugar.

120. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que cierta categoría de proyectos —en el caso de autos, el vertido de residuos líquidos en el suelo y el pastoreo de ganado— se ejecute sin estar sometida a la obligación de autorización y, por tanto, a una adecuada evaluación individualizada de sus repercusiones en los lugares en cuestión, a menos que circunstancias objetivas permitan excluir con certeza cualquier posibilidad de que dichos proyectos, individualmente o junto con otros proyectos, puedan afectar de forma apreciable a esos lugares, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

121. Mediante las cuestiones prejudiciales quinta a séptima del asunto C-293/17 y las cuestiones prejudiciales tercera a quinta del asunto C-294/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» puede tener en cuenta la existencia de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo, de medidas adoptadas específicamente para un programa como el controvertido en el litigio principal o de medidas denominadas «autónomas», al ser esas medidas ajenas a dicho programa y, en su caso, en qué condiciones.

122. En particular, ese órgano jurisdiccional se pregunta si esos tipos de medidas pueden tomarse en consideración en una «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» únicamente si ya fueron adoptadas y han dado resultados.

126. (...) según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, solo cuando existe la certeza suficiente de que una medida contribuirá eficazmente a evitar un perjuicio para la integridad del lugar en cuestión, garantizando que no exista ninguna duda razonable en cuanto a que el plan o proyecto controvertido no perjudicará la integridad de dicho lugar, dicha medida podrá ser tomada en consideración en la «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» (véanse, en este sentido, las [sentencias de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16](#), apartado 38, y de [25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17](#), apartado 51).

132. (...) una «adecuada evaluación», con arreglo a dicha disposición, no puede tener en cuenta la existencia de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo, de medidas adoptadas específicamente para un programa como el controvertido en el litigio principal ni tampoco de medidas denominadas «autónomas», al ser esas medidas ajenas a dicho programa, si los beneficios previstos de las citadas medidas no son ciertos en el momento de esa evaluación.

Comentario del Autor:

Prolija, extensa y compleja sentencia del TJUE en la que respondiendo un sinnúmero de cuestiones prejudiciales de la justicia holandesa, hace un análisis pormenorizado de las medidas adoptadas en relación con la prevención de la contaminación derivada de las aportaciones de nitrógeno al suelo provenientes de la ganadería y de la agricultura y los posibles impactos que puede tener en espacios incluidos en la Red Natura 2000. Analizando en detalle el artículo 6.2 y 6.3 de la Directiva de Hábitats y su relación con este tipo de actividades, su consideración como proyecto o la suficiencia y complitud del programa holandés de lucha contra las deposiciones de nitrógeno para el período 2015-2021, son entre otras las cuestiones que se abordan.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal de Justicia la Unión Europea \(Sala Segunda\), de 7 de noviembre de 2018, asunto C-461/17, por la que se resuelve cuestión prejudicial en relación con la interpretación de la Directiva de Hábitats y la Directiva de evaluación de impacto ambiental de proyectos](#)

Autor: Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-461/17

Temas clave: Hábitats; Evaluación de impacto ambiental; Principio de precaución; Evaluación adecuada

Resumen:

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 92/43/CEE, así como de la [Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#).

Se presenta en el marco de un litigio entre varios ciudadanos irlandeses y la Agencia de Ordenación del Territorio irlandesa en relación con la autorización de un proyecto de extensión del periférico norte de la ciudad de Kilkenny (Irlanda) que incluye la implantación de 1,5 km de carretera de calzada única, la construcción de una primera rotonda y la adaptación de una segunda, la implantación de un sendero peatonal y de un carril para bicicletas cerca de la ciudad y otras obras.

La carretera propuesta atraviesa dos lugares Natura 2000: la ZPE del río Nore, designada por Irlanda en virtud de la Directiva sobre las aves, y el lugar de importancia comunitaria de los ríos Barrow y Nore, clasificado como LIC en virtud de la Directiva sobre los hábitats desde 2004.

Los demandantes contra esta autorización alegaron ante la justicia irlandesa en primer lugar, que la Agencia incurrió en error al no examinar los efectos medioambientales de las principales alternativas estudiadas; en segundo lugar, que la evaluación adecuada supuestamente efectuada era insuficiente, y, en tercer lugar, que la parte demandada cometió un error al aprobar el proyecto de ampliación, así como la declaración de impacto Natura (en lo sucesivo, «DIN») presentada por el Consejo del Condado de Kilkenny, en la medida en que este Consejo no realizó los estudios ecológicos previos a esa aprobación.

El Consejo del Condado de Kilkenny, elaboró la declaración de impacto Natura para el proyecto de ampliación en mayo de 2013. El promotor elaboró asimismo una declaración de impacto ambiental (en lo sucesivo, «DIA») y, el 16 de diciembre de 2013, solicitó a la Agencia la autorización para realizar el proyecto de ampliación.

A raíz de una oposición y de una audiencia en abril de 2014, se publicó un informe de inspección relativo a la referida solicitud en junio de 2014. En su informe, el inspector

concluyó que la información que figura en esa solicitud, la declaración de impacto ambiental y la declaración de impacto Natura no eran adecuadas y que se requería otra información relevante. A pesar de este informe de inspección, la autoridad competente adoptó la decisión, en julio de 2014, de conceder la autorización para realizar el proyecto de ampliación.

El órgano jurisdiccional remitente entiende que la DIA no aborda de manera detallada una de las opciones, debido a que esta opción fue descartada por el Consejo del Condado de Kilkenny «en una fase temprana» en favor de una «solución financieramente más ventajosa». Añade aquel que la DIA tampoco analiza expresamente las repercusiones del proyecto en cuestión en todas las especies que identifica.

A la vista del litigio plantea nada menos que once cuestiones prejudiciales ante el TJUE.

Destacamos los siguientes extractos:

33. Mediante sus tres primeras cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en lo sustancial, que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que una «adecuada evaluación» ha de, por una parte, contabilizar todos los tipos de hábitats y de especies con respecto a los cuales un lugar está protegido y, por otra, identificar y examinar tanto las repercusiones del proyecto propuesto en las especies presentes en ese lugar, pero con respecto a las cuales este no ha sido clasificado, como las repercusiones en los tipos de hábitats y las especies situadas fuera de los límites de dicho lugar.

37. Dado que, tal como se ha señalado en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, todos los aspectos que puedan afectar a dichos objetivos deben ser identificados y que la evaluación efectuada debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas al respecto, ha de considerarse que todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar está protegido deben ser contabilizados. En efecto, la falta de identificación en tal evaluación de todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar ha sido clasificado contravendría las exigencias antes mencionadas y, por tanto, como observó, en esencia, la Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, no permitiría disipar cualquier duda razonable, desde el punto de vista científico, en cuanto a la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar protegido (véase, en este sentido, la [sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16](#), apartado 33).

38. Procede añadir asimismo que, como la evaluación debe demostrar claramente la razón por la que los tipos de hábitats y especies protegidos no se ven afectados, puede bastar con acreditar, como señaló la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, que solo determinados tipos de hábitats y especies protegidos se encuentran en la fracción de la zona protegida concernida por el proyecto y que no pueden verse afectados los otros tipos de hábitats y especies protegidos presentes en el lugar.

41. Mediante su octava cuestión prejudicial, que procede examinar en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que permite a la autoridad competente autorizar un plan o proyecto que deja para una decisión

posterior la tarea de determinar algunos parámetros relativos a la fase de construcción, tales como la ubicación del complejo de construcción y las rutas de transporte, y, en caso afirmativo, si los referidos parámetros pueden, en ese estadio ulterior, ser determinados unilateralmente por el promotor y solo notificados a dicha autoridad.

43. Conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en un lugar protegido implica, en primer término, antes de la aprobación del plan o proyecto, la identificación de todos los aspectos del plan o proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación de ese lugar. En segundo término, tal evaluación no puede considerarse adecuada si comporta lagunas y no contiene constataciones ni conclusiones completas, precisas y definitivas que permitan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos del plan o proyecto en cuestión en dicho lugar. En tercer término, todos los aspectos del plan o proyecto en cuestión que, por sí solos o conjuntamente con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de ese mismo lugar deben identificarse a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia.

45. De ello se infiere que esta disposición impone a la autoridad competente contabilizar y evaluar todos los aspectos de un plan o proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar protegido antes de la concesión de la autorización en cuestión.

47. (...) el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que solo permite a la autoridad competente autorizar un plan o proyecto que deje al promotor libre para determinar posteriormente algunos parámetros relativos a la fase de construcción, tales como la ubicación del complejo de construcción y las rutas de transporte, si la autorización fija requisitos suficientemente estrictos que garanticen que estos parámetros no causarán perjuicio a la integridad del lugar.

48. Mediante sus cuestiones prejudiciales novena a undécima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente rechaza las conclusiones de un dictamen científico que propugna la obtención de información adicional, la «adecuada evaluación» debe comportar una motivación explícita y detallada que pueda aportar la certeza de que, a pesar de tal dictamen, no existe ninguna duda científica razonable acerca de las repercusiones medioambientales de las obras previstas en el lugar considerado por dichas conclusiones.

50. Pues bien, a falta de tales conclusiones que permitan disipar cualquier duda razonable en cuanto al carácter suficiente de la información disponible, la evaluación no puede considerarse «adecuada», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

51. En circunstancias como las concurrentes en el asunto principal, dicha exigencia implica que la autoridad competente pueda indicar suficientemente los motivos que le permitieron, con carácter previo a la concesión de la autorización, adquirir la certeza, a pesar del dictamen de su inspector instándole a recabar información adicional, de que toda duda científica razonable queda excluida en lo referente a las repercusiones medioambientales de las obras previstas en el lugar concernido.

56. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva EIA, así como el anexo IV de esta, deben interpretarse en el sentido de que imponen al promotor la obligación de aportar información que analice expresamente las repercusiones potencialmente significativas en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de tales disposiciones.

59. En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva EIA, así como el anexo IV de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que imponen al promotor la obligación de aportar información que analice expresamente las repercusiones significativas de su proyecto en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de estas disposiciones.

60. Mediante sus cuestiones prejudiciales quinta a séptima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que el promotor debe aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas examinadas por este, así como las razones de su elección a la luz de sus repercusiones en el medio ambiente, incluso en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

64. Del tenor literal de este texto resulta explícitamente que incumbe al promotor aportar a las autoridades competentes una exposición de las principales alternativas estudiadas por aquel, así como una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales.

66. A continuación, dado que, según los términos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA, solo debe aportarse una exposición de dichas alternativas, procede considerar que esta disposición no impone que las principales alternativas estudiadas sean objeto de una evaluación de las repercusiones equivalente a la del proyecto seleccionado. Sentado lo anterior, esta disposición exige al promotor que indique las razones de su elección, al menos a la luz de las repercusiones respectivas en el medio ambiente. En efecto, la obligación del promotor de exponer las principales alternativas tiene en particular como objetivo motivar su elección.

69. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales quinta a séptima que el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que el promotor ha de aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, al menos, de sus repercusiones en el medio ambiente, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

Comentario del Autor:

Interesante sentencia del TJUE en la que responde a nada menos que once cuestiones prejudiciales en relación con la adecuada interpretación de las Directivas de Hábitats y de EIA. El TJUE con un marcado criterio de protección ambiental, señala que una adecuada

evaluación respecto de un proyecto que afecte a un LIC ha de contabilizar todos los tipos de hábitats y especies con respecto a los cuales un lugar está protegido y, por otra, identificar y examinar tanto las repercusiones del proyecto propuesto en las especies presentes en ese lugar, y con respecto a las cuales este no ha sido clasificado, como las repercusiones en los tipos de hábitats y especies situados fuera de los límites de dicho lugar, siempre que tales repercusiones puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar.

Del mismo modo, aplicando el principio de cautela, afirma el TJUE que cuando la autoridad competente rechace las conclusiones de un dictamen científico que propugna la obtención de información adicional, la «adecuada evaluación» debe comportar una motivación explícita y detallada, que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar concernido.

Finalmente en relación con la Directiva EIA el TJUE señala la obligación del promotor en su estudio de aportar información que analice expresamente las repercusiones significativas de su proyecto en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de estas disposiciones, así como de las repercusiones tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

Documento adjunto: 

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3623/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3623

Temas Clave: Residuos; Planes Territoriales Parciales; Planes Especiales; Vertederos

Resumen:

Esta Sentencia resuelve los recursos de casación formulados por la mercantil Contenedores Reus S.A., la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Reus, contra la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativa el 5 de abril de 2017](#). Esta Sentencia había estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat, de 17 de septiembre de 2012, mediante la cual se aprobaba definitivamente el Plan especial para la creación del sistema urbanístico general de infraestructuras de gestión de residuos, depósito controlado, en la partida de Mas Calbó de Reus, y había declarado nulos tanto dicho acuerdo como dicho instrumento de planeamiento.

La Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto de 7 de diciembre de 2017, decide admitir a trámite los recursos de casación mencionados y precisa que la cuestión en la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: “si el Plan Especial anulado por la sentencia recurrida, en primer lugar resulta incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT) de 12 de enero de 2010, como declara la sentencia impugnada, con las consiguientes consecuencias en función de la relación existente entre ambos instrumentos de planeamiento; y en segundo lugar, en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, si dicho Plan Especial ha sido en definitiva dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de la sentencia de la Sala de instancia de 8 de marzo de 2.010 (recurso ordinario 14/2008), luego confirmada por la del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2.013 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 3370/2010), que declaró la nulidad de la resolución del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya de fecha 16 de octubre de 2.007 (DOGC. 13-11-07), por la que se aprobó definitivamente la modificación puntual de la revisión del Plan General de Reus en el ámbito de la partida Mas Calbó”. Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación “los artículos 9.3 y 10.6.1 CE, 103.4 LJCA y demás artículos relacionados”.

La cuestión fundamental a dilucidar es si el Plan especial objeto de controversia resulta o no incompatible con las determinaciones del PTPCT. Para las entidades recurrentes, no existe tal incompatibilidad, puesto que el PTPCT admitía expresa y específicamente la autorización de nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos y la ampliación de los existentes en suelo de protección especial y de protección territorial, con la única condición de que “no afecten de forma clara y definitiva los valores que han motivado la protección territorial del conjunto del espacio protegido” y esta condición se cumplía plenamente en el caso del depósito controlado que es objeto del Plan Especial objeto de litigio, por no existir riesgo alguno de que pudiese llegar a afectar la funcionalidad del corredor. En cambio, el Tribunal Supremo no acoge este razonamiento y desestima el recurso de casación.

Destacamos los siguientes extractos:

“El primer motivo por el que la sentencia declara la nulidad del Plan impugnado, es por contradecir el Plan las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona, aprobado definitivamente el 12 de enero de 2010. En concreto, declara la sentencia impugnada que dicho PTPCT, que configura los terrenos donde se emplaza el depósito controlado preexistente como suelo de protección territorial de preservación de corredores de infraestructuras y que, en este tipo de suelos, resulta del todo punto imposible transformar el suelo a excepción que la transformación esté funcionalmente asociada a las infraestructuras del corredor” (FJ 6º)

“A este respecto por la representación de Contenedores Reus se afirma que:

<<La figura de planeamiento utilizada para ese sistema general de infraestructuras de gestión de residuos supramunicipal es la prevista en el art. 68 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, modificado por la [Ley 3/2012, de 22 de febrero](#). Dicho precepto establece que se pueden redactar planes especiales autónomos para implantar en el territorio infraestructuras no previstas en el planeamiento territorial y/o urbanístico, relativas a los sistemas urbanísticos de comunicaciones o de equipamientos comunitarios, de carácter general o local.

Así la principal característica de este tipo de planes es que, en esencia, se configuran normativamente al margen de las previsiones sustantivas del planeamiento territorial o del planeamiento general relativas a los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación del territorio. Se trata, en definitiva, de planes que según la Ley pueden aprobarse incluso si no están previstos en los planeamientos urbanísticos jerárquicamente superiores>> (...)

La naturaleza que se predica de estos planes, e incluso la posibilidad de que los mismos contengan previsiones no contempladas en los planeamientos urbanísticos jerárquicamente superiores, no se opone a la conclusión alcanzada en la sentencia, por cuanto lo que no se autoriza es que los mismos puedan incorporar previsiones que contradigan lo expresamente previsto en aquéllos superiores jerárquicamente.

Entre las técnicas que destacan las interrelaciones entre los instrumentos de planificación territorial y el resto de los planes de contenido urbanístico referidas a la jerarquía, se encuentra la vinculación entre sus determinaciones y la coordinación entre las Administraciones competentes. Como constató la STC 149/1991, de 4 de julio, se han de

coordinar "los intereses sustantivos, públicos y privados, presentes en orden a la utilización o aprovechamiento del territorio" y "las decisiones de los diferentes poderes públicos con competencia para efectuar la articulación de los referidos intereses bien globalmente y con vistas a la organización del espacio en un determinado ámbito territorial, bien sectorialmente y con relación a una obra o un servicio público determinado".

En este sentido nos pronunciamos en nuestra Sentencia núm 158, de 11 de marzo de 2014 (recurso ordinario 390/2010), cuando razonamos:

<<TERCERO. Los llamados planes territoriales parciales constituyen instrumentos de desarrollo no del planeamiento 'Urbanístico', sino del "territorial", en los términos prevenidos en la Ley autonómica 23 /1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, en cuyo artículo 12.1 se dispone que los planes territoriales parciales definen los objetivos de "equilibrio de una parte del territorio" de Cataluña y son el 'Marco orientador' de las acciones que se emprendan, mientras que su artículo 11.4 establece que los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento (...)

Criterio este de "coherencia" que, si bien no supone sin más el establecimiento de una relación estricta de carácter exclusiva y meramente jerárquico entre los planes territoriales y los urbanísticos, impone en cualquier caso que la misma relación jerárquica existente entre las diversas especies de planes territoriales también asista a estos respecto de los urbanísticos, siquiera sea en cuanto derivada de la indicada relación de coherencia entre unos y otros planes que, como no podría ser de otra manera, va de abajo hacia arriba, y no a la inversa>>.

A mayor abundamiento, el propio Plan Territorial, recoge en su art. 1.16 la adecuación al mismo del planeamiento urbanístico" (FJ 7º).

"(...) Resulta patente que, encontrándonos ante suelo de protección territorial incluido dentro de un corredor de infraestructuras, tienen que quedar excluidos de transformaciones urbanísticas con el fin de no dificultar futuras propuestas de mejora de la movilidad territorial o de dotación de infraestructuras en general, sin perjuicio de que este suelo cumpla, además, una función paisajística "suficientemente importante, garantizando unas visuales amplias y un entorno ordenado de las infraestructuras, que son uno de los principales miradores actuales del paisaje", esto es, no se descarta, en el Planeamiento territorial, la posibilidad de autorizar nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos, pero las mismas resultan incompatibles con la protección asignada a los terrenos litigiosos" (FJ 11º).

"(...) en la reciente sentencia de 6 de septiembre de 2016, hemos declarado que <<el dictado de una sentencia anulatoria de un plan se refiere al instrumento de ordenación concernido en cada caso. De este modo, no cercena las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla>>, si bien, se aclara que <<Tampoco es correcta, desde luego, la afirmación que trata de hacerse valer en algunas ocasiones en sentido diametralmente opuesto, esto es, que, lejos de suponer un incumplimiento, el ejercicio de la potestad de planeamiento viene a avalar el cumplimiento mismo de la sentencia anulatoria de un plan>>.

Consecuentemente habrá de estarse en primer término a la causa que haya provocado la declaración de nulidad del Plan y a la determinación de si tales causas subsistían o no cuando nos encontramos en trance de enjuiciar el nuevo planeamiento” (FJ 12°).

“(…) se afirma, sin mayores razonamientos que el Plan impugnado trata de hacer ineficaz nuestra sentencia del año 2013, pero no se ha acreditado, por quien contaba con la obligación de hacerlo, un apartamiento de potestades regladas y discrecionales por parte de la Administración actuante, por lo que no concurren razones que determinen que se haya producido una actitud manifiestamente encubridora de una situación generadora de desviación de poder o de apartamiento teleológico manifiesto del fin previsto en la norma.

En este sentido, no está de más recordar las líneas generales que esta Sala ha señalado en relación con la correcta aplicación del artículo 103.4 de la Ley de ésta Jurisdicción, entre las que destaca, en lo que ahora importa, la que declara que siendo la actuación administrativa referida en dicho artículo una singular desviación de poder, definida como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico, siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa de los hechos, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación, como reconoce entre otras la sentencia de 10 de octubre de 1987, y que la necesaria constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita, reflejada en la disfunción manifiesta entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, se erigen como elementos determinantes que vienen declarando reiteradas sentencias de ésta Sala -entre otras las de 6 de marzo de 1992, 25 de febrero de 1993, 2 de abril y 27 de abril de 1993- que insisten en que el vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el artículo 106.1, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funden en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine (STS de 3 de marzo de 2010 -recurso de casación 7610/2005-).

Por último, debemos poner de relieve que el hecho de que el nuevo Plan se haya aprobado con anterioridad a la firmeza de la sentencia cuyo fallo se dice se trata de eludir, si bien no impide apreciar una finalidad desviada, si exige un mayor rigor en la acreditación del elemento intencional” (FJ 13°).

“(…) procede declarar como doctrina jurisprudencial, que el Plan Especial anulado por la sentencia recurrida, resulta incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT) de 12 de enero de 2010, como declara la sentencia impugnada, con las consiguientes consecuencias en función de la relación existente entre ambos instrumentos de planeamiento; y en segundo lugar, que en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, dicho Plan Especial no ha quedado acreditado que se haya dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de la sentencia de la Sala de instancia de 8 de marzo de 2010 (recurso ordinario 14/2008), luego confirmada por la del

Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2013 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 3370/2010)” (FJ 14°).

Comentario de la autora:

Esta Sentencia se suma a una abundante jurisprudencia relativa a los planes de residuos. En esta ocasión, el Tribunal Supremo confirma la nulidad de un Plan Especial para la creación del sistema urbanístico general de infraestructuras de gestión de residuos, en Mas Calbó de Reus, por ser incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona de 12 de enero de 2010 (PTPCAT). De este modo, el Tribunal Supremo no ampara la instalación de vertederos de residuos en el suelo de protección territorial de preservación de corredores de infraestructuras previsto por el propio PTPCT. Aunque no se descarte en el PTPCT la posibilidad de autorizar nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos, considera que las mismas resultan incompatibles con la protección asignada a los terrenos litigiosos.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2018

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3624/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3624

Temas Clave: Costas; Planeamiento territorial y urbanístico; Informes; Turismo

Resumen:

Esta Sentencia resuelve los recursos de casación interpuestos por la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas de Gran Canaria) de 13 de diciembre de 2016, estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por una sociedad mercantil contra el Decreto 90/2012, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana, “Maspalomas Costa Canaria” y el PMMI aprobado por el mismo.

La Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto de 15 de diciembre de 2017, decidió admitir los recursos de casación mencionados y declarar que la cuestión planteada que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar “si atendidas las circunstancias del caso podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad: el incumplimiento de los artículos 112.a) y 117 de la Ley 22/1988, de Costas en relación con la exigibilidad del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado respecto de la aprobación de los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión”. Y considera que las normas que deben ser objeto de interpretación son los artículos 112.a) y 117 de la Ley 22/1988, de costas, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

Por lo tanto, la cuestión fundamental a dilucidar en esta sentencia es si la ausencia del informe de la Administración General del Estado previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas, determina o no la nulidad del mencionado Plan. De conformidad con este precepto, “Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración”.

Las administraciones recurrentes admiten no haberse recabado el informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas antes del Acuerdo de aprobación definitiva del plan, pero consideran que el efecto de su ausencia no debería ser la nulidad del Plan, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el concreto expediente y al incumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional segunda, apartado 4, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, citada como fundamento de la resolución judicial objeto de impugnación.

El Tribunal desestima los recursos de casación presentados contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas de Gran Canaria) de 13 de diciembre de 2016, que queda firme.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En tanto que forma parte del Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y la regulación legal y reglamentaria del trámite de consulta entre Administraciones Públicas (consulta interadministrativa) estaba vigente al tiempo de la elaboración del Plan Territorial Parcial (PLS), resulta indudable que es de aplicación al caso y que la omisión de la realización de dicho trámite acarrea las consecuencias procedentes.

Ahora bien, eso sentado, lo que tampoco cabe aceptar es que, prevista la consulta como instrumento de colaboración entre Administraciones Públicas como medio para facilitar la concertación en las determinaciones de ordenación incorporadas a un instrumento de planeamiento territorial que inciden en el ámbito de otras Administraciones Públicas, y realizada dicha consulta en los términos contemplados por la normativa autonómica, pueda pretenderse sobre la base expuesta que la Administración autonómica queda exonerada, de este modo, del cumplimiento de la exigencia de recabar los informes previstos por la normativa estatal, tanto en la de carácter general como en las de los distintos sectores que aparezcan concernidos en cada caso.

En otros términos, no cabe prescindir de la emisión de los indicados informes, ni dejar de atenerse a las consecuencias previstas en cada caso si se omite cursar la petición correspondiente, porque la normativa autonómica en ningún caso puede desplazar la efectividad de las prescripciones dispuestas por la normativa establecida por el Estado en el ejercicio de sus propias competencias constitucionalmente reconocidas (...)

La Comunidad Autónoma también insiste en que se evacuaron los informes porque se realizó la consulta y en este sentido, llega a afirmarse que se cumplió así la previsión general establecida por la Disposición Adicional 2º.4 de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Al margen de lo dicho con anterioridad, esto es, que la normativa, dictada en el ejercicio de las competencias del Estado, no puede quedar desplazada por la autonómica, de acuerdo con el criterio general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo cierto es que además ello no podría ser de otro modo, porque en tal hipótesis también quedarían los informes sustraídos de los efectos que les son propios de acuerdo con su respectiva normativa reguladora, al igual que de las consecuencias vinculadas a su falta de emisión, a su emisión extemporánea o a su emisión irregular.

Habría que estar en su lugar a las previsiones concretas con que el legislador autonómico en cada caso regulara el trámite de consulta; y con ocasión de ello podría incluso tratar de suavizarse, incluso, eludirse, el régimen jurídico propio de los informes sectoriales cuyo carácter y efectos sólo a la normativa estatal corresponde establecer.

En el sentido expuesto, por tanto, y aparte de las exigencias singulares previstas en cada caso por la normativa sectorial correspondiente, con carácter general, la petición de informe ha de contener las prescripciones incorporadas a la normativa estatal básica (LRJAP-PAC: artículo 82), que asimismo regula las condiciones de su evacuación (LRJAP-PAC: artículo 83), precepto que igualmente resulta de aplicación y que, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, ha de interpretarse de acuerdo con lo prevenido por la tantas veces mencionada Disposición Adicional 2ª.4 de la Ley 13/2003.

Tan evidente es ello que la propia normativa canaria, al regular el trámite de consulta, se cuida asimismo de establecer: "cuando coincida, por determinación de la normativa sectorial, la fase de consulta con una determinada Administración con la petición de informe preceptivo a la misma, la solicitud de este último hará innecesaria la de la consulta" (artículo 33 del Decreto 55/2000). Así, pues, en su caso, es el trámite de consulta el que podría quedar desplazado, y no a la inversa (...)

La controversia, pues, no radica en si la falta de emisión de informes ha provocado indefensión a las Administraciones que debían emitirlo ni tampoco deducir que no se produce aquélla por la circunstancia de que no lo han impugnado. La cuestión estriba en que la solicitud de tales informes, cuando la norma rectora del procedimiento prevé su emisión con carácter preceptivo y, además, vinculante, lo hace por razón de su intrínseca y directa relación con el interés general concernido en la actuación administrativa, por lo que los efectos de la falta de solicitud no sólo se producen en la esfera del desconocimiento de competencias interadministrativas, sino primordialmente en la lesión al interés general que ello implica.

Justamente, por la expresada razón, a propósito de las consecuencias de los vicios referidos a la falta de informes en la tramitación de procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, viene al caso lo declarado por esta Sala y Sección en la reciente Sentencia de 18 de enero de 2013, Rec. Cas. num. 6332 / 2009, en la que reiterando lo dicho en la sentencia de 4 de mayo de 2010, Rec. Cas. num. 33/2006, declaramos que

"los vicios procedimentales como los denunciados, en el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, acarrear, de concurrir, la nulidad de pleno derecho del reglamento en cuestión, dada la naturaleza sustancialista que los defectos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales tienen, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual son nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución y las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior" (...)

En los artículos 112.a) y 117 de la Ley de Costas se precisa que corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en

cuanto al cumplimiento de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación, según el artículo 112 a); y el artículo 117.1 requiere que, en cualquier planeamiento urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime más convenientes, y en el apartado segundo del mismo precepto se establece que, concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de su aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo y, en el caso de que el informe no fuese favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un periodo de consultas, a fin de llegar a un acuerdo, para en el apartado tercero del propio precepto comentado disponer que el cumplimiento de los trámites, a que se refiere el apartado anterior, interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

Estos trámites, impuestos por un precepto estatal, no fueron cumplidos en su totalidad en la tramitación del Plan, pues si bien consta que se remitió el Avance y el documento de planeamiento inicialmente aprobado, no se solicitó el informe respecto del documento provisionalmente aprobado y previo a la aprobación definitiva, a pesar de que, como hemos señalado anteriormente, la Dirección General de Costas emitió informe respecto del Avance del Plan y en él advirtió, como cuestión formal, que el Plan debería de nuevo remitirse al servicio de Costas, previamente a su aprobación definitiva, a efectos de la emisión del informe previsto en los artículos 112. a) y 117 de la Ley de Costas” (FJ 8º).

“De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que procede declarar como doctrina jurisprudencial que, atendidas las circunstancias del caso, podía apreciar la Sala de instancia como causa de nulidad: el incumplimiento de los artículos 112.a) y 117 de la Ley 22/1988 de Costas, en relación con la exigibilidad del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado respecto de la aprobación de los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión” (FJ 9º).

Comentario de la autora:

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo determina que la ausencia del informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado, previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas, con carácter previo a la aprobación definitiva de un Plan turístico determina su nulidad. Se confiere así una importancia primordial a este informe, a través del cual se salvaguardan las competencias estatales y se garantiza su integración en el procedimiento de aprobación de todos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que ordenen el litoral. Es más, el Tribunal Supremo considera que los efectos de la falta de solicitud de este informe no sólo se producen en la esfera del desconocimiento de competencias interadministrativas, sino primordialmente en la lesión al interés general que ello implica.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2018

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy)

Autora: María Soledad Gallego Bernad, Abogada Ambiental. Despacho “Justicia Ambiental, Abogados y Consultores”

Fuente: Roj: STS 3353/2018- ECLI: ES:TS:2018:3353

Temas Clave: Caudales ecológicos; Planes hidrológicos de cuenca; control de la potestad reglamentaria

Resumen:

La Sentencia resuelve el recurso formulado por la “Asociación Española de Ornitología” (SEO/BirdLife) y la “Asociación para el Estudio y Mejora de los Salmónidos” (AEMS-Ríos con Vida), contra el [Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, que modificó el Reglamento de Dominio Público Hidráulico \(RDPH\) aprobado por el Real Decreto 849/1986, e introdujo en el mismo los artículos 49 ter y siguientes sobre el mantenimiento, control y cumplimiento de los caudales ecológicos.](#)

Los recurrentes alegaban que los márgenes de reducción y numerosas excepciones que esta reforma reglamentaria introducía en el cumplimiento de los caudales ecológicos, reducían su exigibilidad, de forma contraria a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001) y otras disposiciones legales. En concreto, se recurrían los artículos 49 quater, párrafos 3º, 4º, 5º y 6º; 49 quinquies, párrafos 2º, 5º y 6º; artículos 315, párrafo n), y 316, párrafo i) y la Disposición Transitoria Quinta, del RDPH; así como la modificación de dos preceptos relacionados del Reglamento de la Planificación Hidrológica [artículos 4, apartado b) bis y 18.1º].

La sentencia anula el artículo 49 quinquies apartado 2 del RDPH, que establecía márgenes de reducción generales al cumplimiento del régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua, incluidas las de espacios protegidos (Red Natura 2000, Humedales Ramsar, Reservas naturales fluviales...) y permitía que los planes hidrológicos pudieran fijar reglas menos exigentes (márgenes de reducción aún mayores) en el cumplimiento del régimen de caudales ecológicos en masas de agua específicas. El Tribunal Supremo declara la nulidad de pleno derecho de dicho precepto porque permite que una vez determinado el caudal ecológico en el plan hidrológico, se autorice a la Administración hidráulica a reducir sus condiciones, lo cual es manifiestamente contrario a las exigencias legales que impone el artículo 42 de la Ley de Aguas y supone desnaturalizar el régimen de caudales ecológicos. También la autorización de que los planes puedan reducir los caudales ecológicos en determinadas masas por concurrir circunstancias especiales, se considera por el Tribunal manifiestamente contraria a la garantía de los caudales ecológicos, ya que afecta a la misma esencia de su determinación, pues el artículo 59 de la Ley de Aguas impone que se determinen partiendo de “estudios específicos”, y una vez determinados, no puede la norma reglamentaria reducirlos.

Aunque la sentencia declara la legalidad del artículo 49 quater, párrafos 3º, 4º, 5º y 6º del RDPH, acota y delimita su interpretación y los criterios para su aplicación en consonancia con lo establecido en la regulación legal de los caudales ecológicos. Así, en cuanto a la limitación del cumplimiento de los caudales ecológicos en ríos no regulados, y aguas debajo de presas, a aquellos periodos en que la disponibilidad natural lo permita, y la limitación, en su caso al régimen de entradas naturales al embalse, el Tribunal Supremo señala que aunque no se indique expresamente en estos preceptos, su aplicación vendría condicionada a que previamente se reduzcan o cesen otros aprovechamientos (por ejemplo, regadío) en beneficio de los caudales ecológicos porque estos, no es que sean preferentes, sino que son indisponibles, a excepción del aprovechamiento para abastecimiento de poblaciones, y, aun así, con limitaciones.

También en el caso del párrafo cuarto del artículo 49 quáter del RDPH, la sentencia declara que ha de interpretarse en el sentido de que son de aplicación los criterios para la reducción coyuntural de los caudales ecológicos establecidos en los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, garantizándose lo establecido en los artículos 18 y 38 del Reglamento de Planificación Hidrológica.

En lo que se refiere a la posibilidad, establecida en el párrafo 6 del artículo 49 quáter RDPH de que los caudales ecológicos desembalsados desde presas puedan ser objeto de aprovechamiento hidroeléctrico, la sentencia considera que debe hacerse una interpretación integral del precepto, pues dicha posibilidad queda condicionada a que no se distorsione el régimen de caudales ecológicos, no solo en cuanto a la cantidad y distribución del caudal, sino también en cuanto a la calidad del mismo.

En cuanto al párrafo sexto del artículo 49 quinquies que posibilita el incumplimiento coyuntural del régimen de caudales ecológicos y el deterioro temporal de las masas de agua, por operación de los órganos de desagües de presas por razones de seguridad extraordinarias y acreditadas, la sentencia tampoco declara su nulidad, ya que considera que se refiere a una situación muy concreta y extraordinaria, y no en términos de generalidad. También considera válidos los plazos de adaptación de los órganos de desagüe de las presas para el cumplimiento de caudales ecológicos (Disposición Transitoria 5ª del RDPH), y que en el régimen sancionador por incumplimiento de caudales ecológicos (artículos 315.n y 316.i RDPH) tengan la consideración de infracciones menos graves las acciones u omisiones susceptibles de causar daños graves al medio.

Finalmente, sobre la modificación de los artículos 4, apartado b) bis y 18.1º dos del Reglamento de la Planificación Hidrológica que establecen que los caudales ecológicos en los planes hidrológicos de cuenca se determinarán conforme a los artículos 49 ter y siguientes del RDPH, el Tribunal Supremo considera que la reforma se limita a vincular la regulación de ambas normas reglamentarias sobre la determinación de los caudales ecológicos, y que en cualquier caso, la base de la argumentación de la demanda sobre la ilegalidad de esta vinculación, se refería principalmente a lo establecido en el artículo 49 quinquies. 2º que reducía la exigencia de los caudales ecológicos, y ha sido declarado nulo por la sentencia.

Destacamos los siguientes extractos:

-En relación con el concepto y delimitación de los caudales ecológicos (FD2º):

«los caudales ecológicos se definen en el artículo 42.1º.b.c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en el que, con ocasión de las determinaciones que deberán incluir “obligatoriamente” los planes hidrológicos, se estable que los mencionados caudales son aquellos necesarios *“que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”*. (...) Por su parte, el artículo 59 del mismo Texto Legal exige que sean precisamente los Planes los que fijen dichos caudales, realizando *“estudios específicos para cada tramo de río”*. (...) el artículo 59 del mencionado Texto Refundido de la Ley del Aguas, al regular las concesiones administrativas que legitiman el uso privativo del agua, dispone que estos caudales *“no tendrán el carácter de uso”* a los efectos de dichas concesiones, porque se consideran *“como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”*. Y se reitera esa exclusión de la disponibilidad de tales caudales en el artículo 98 de la Ley de Aguas cuando al establecer las limitaciones medioambientales de las concesiones, exige a los Organismos de Cuenca que, a la hora de otorgar las concesiones, adopten *“las medidas necesarias para... garantizar los caudales ecológicos...”*»

«La vinculación del caudal ecológico con la actividad de planificación supuso que en la redacción originaria del Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, se definiera, en su artículo 3.j) el mismo como el *“caudal que contribuye a alcanzar el buen estado o buen potencial ecológico en los ríos o en las aguas de transición y mantiene, como mínimo, la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera”*.»

-Sobre el control de la potestad reglamentaria (FD 3º):

« (...) los preceptos reglamentarios impugnados, ciertamente que hacen una regulación no exenta de confusión, con aplicación de reglas generales que pudieran estar en confrontación con las exigencias legales, pero que terminan imponiendo condicionantes a dichas reglas que someten la regulación a esas exigencias legales. Sin embargo y conforme a lo expuesto, solo cuando pueda apreciarse aquella confrontación con la norma legal, podremos acoger el supuesto de nulidad en que se funda la demanda».

-Interpretación del artículo 49 quáter RDPH sobre el mantenimiento de los caudales ecológicos (FD 4º):

«lo que se dispone en los párrafos tercero y cuarto, los cuestionados en el recurso, es el régimen del mantenimiento de los caudales ecológicos, estableciendo una diferenciación según se trate de cauces sin regulación por presas, o con regulación».

«(...) los párrafos cuestionados en su legalidad no pueden ser interpretados individualmente, como se hace en la demanda, sino que han de quedar condicionados por el mandato que se impone al mismo planificador en los dos primeros párrafos de este precepto» [«el precepto comienza por señalar en su apartado primero que la exigencia del cumplimiento de los caudales ecológicos *“se mantendrán en todos los sistemas de explotación”*, añadiendo el párrafo segundo, (...) que *“la inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ecológicos en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hidráulica no exonerará al concesionario de la observancia de los mismos.”*»]

«En concreto, lo que se quiere con la impugnación del precepto es que antes de verse afectados los caudales ecológicos se vieran afectados otros aprovechamientos (v. gr. regadíos), que no se excluyen expresamente en el mismo (...). Sin embargo, (...) es lo cierto que esos aprovechamientos han de ceder, y así debió contemplarse en el correspondiente plan hidrológico, en beneficio de los caudales ecológicos porque estos, no es que sean preferentes, sino que son indisponibles, a excepción del aprovechamiento para abastecimiento de poblaciones, y, aun así, con limitaciones. En suma, si nada dice el precepto sobre dicha exclusión es porque ya aparece en los primeros párrafos del mismo precepto y debe entenderse que implícitamente la acoge, como era obligado».

«Por lo que se refiere al párrafo cuarto del añadido artículo 49 quáter al Reglamento de Dominio Público Hidráulico (...) lo regulado en el precepto cuestionado a que nos referimos, es el régimen de los caudales ecológicos en aquellas subzonas o sistemas de explotación en los que se haya declarado formalmente una situación de sequía, situación en la que podrá aplicarse un régimen de caudales ecológicos menos exigente al previsto en los planes y “de acuerdo con lo previsto en su plan hidrológico.” Ha de interpretarse el precepto en el sentido de que son de aplicación los “planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía”, a que se refiere el artículo 27 de la Ley de la Planificación Hidrológica, lo que supone que será en dichos planes donde deberán tenerse en cuenta los criterios extremos a que se refiere la limitación de los caudales ecológicos coyunturalmente. Y es que la remisión del precepto a lo establecido en el artículo 18 del Reglamento de Planificación Hidrológica y este, a su vez, al artículo 38, que si bien no son preceptos de superior rango al examinado, es lo cierto que garantizan la salvaguarda de los caudales ecológicos en estos supuestos extremos a que se refiere la norma examinada».

«Finalmente, en lo que se refiere a la impugnación del añadido artículo 49 quáter, se cuestiona la legalidad del párrafo sexto conforme al cual: “los caudales de desembalse a pie de presa que sea preciso liberar para mantener el régimen de caudales ecológicos, pueden ser objeto de concesión o autorización para aprovechamiento hidroeléctrico, en la medida en que no distorsione el régimen de caudales ecológicos aguas abajo de la presa.” (...) En relación con el debate suscitado es necesario recordar lo que ya antes se dijo sobre una interpretación integral del precepto, porque si bien es cierto que se autoriza que los desembalses para aprovechamiento hidroeléctrico y que, como se afirma en la demanda, siguiendo lo concluido en el informe técnico que se aporta con ella, ese aprovechamiento puede afectar a la calidad del agua a los fines de mantener el caudal ecológico en condiciones de servir la finalidad medioambiental asignada, no es menos cierto que ya el precepto condiciona esa posibilidad de aprovechamiento simultáneo a que “no distorsione el régimen de caudales ecológicos”, también, obviamente, en cuanto a la calidad del caudal».

-Nulidad del artículo 49 quinquies, apartado 2º del RDPH sobre el cumplimiento de los caudales ecológicos (F.D. 5º).

«Sobre esa premisa, lo que se establece en el párrafo segundo del precepto son unos márgenes de tolerancia, en virtud de los cuales el incumplimiento de las exigencias de los planes respecto de los caudales ecológicos, no comporta incumplimiento del régimen de estos caudales.

Pues bien, es indudable que, como se razona en la demanda, esas exclusiones sobre las exigencias que se imponen en los planes en el régimen de los caudales ecológicos, desnaturalizan el propio régimen que se impone vigilar a los Organismos de Cuenca.

En efecto, si se parte de que los caudales ecológicos tienen un determinado régimen en los planes, con las garantías que ya se ha visto comporta la propia naturaleza y finalidad de dichos caudales, resulta contradictorio que se establezcan unos supuestos en los que, pese a alterarse dicho régimen, no comporta incumplimiento. Es decir, si se termina por aceptar que en determinados supuestos --los cinco a que se refiere este precepto y párrafo-- existe incumplimiento alterando, para perjudicarlos, los caudales ecológicos y, pese a ello, se excluye de considerar que existe incumplimiento, lo que autoriza implícitamente el precepto reglamentario es que el sistema normal de estos caudales no es el que se establece, con las condiciones que ya son conocidas, en los respectivos planes, sino que una reducción por encima de las fijadas en el precepto, no comporta incumplimiento, por más que en tales supuestos se vulneren las exigencias de los planes sobre estos caudales que han de quedar garantizados.

Téngase en cuenta que el precepto, en sí mismo considerado, no está referido a la Administración en cuanto planifica, sino que una vez determinado el caudal ecológico en el respectivo plan hidrológico conforme a las exigencias legales que se vieron, lo que se autoriza a la Administración hidráulica es rechazar la exigencia de dichos caudales en la forma prevista en los planes con una reducción de sus condiciones. Y esa posibilidad no es que no esté autorizada por el Legislador, sino que es manifiestamente contraria a las exigencias legales que impone el artículo 42 de la Ley de Aguas, en concreto, a la necesidad de determinar los planes hidrológicos dichos caudales y su mantenimiento conforme a dichas determinaciones.

Y esas consideraciones son extensibles a la facultad que se confiere, por vía reglamentaria, a los planes de cuenca para establecer “*reglas menos exigentes*”, esto es, aumentar el régimen de incumplimiento, aunque con las limitaciones de que debe concurrir “*circunstancias especiales*”, que no pueden ser generales y que no afecten al logro de los objetivos ambientales. Dicha autorización es manifiestamente contraria a la garantía de los caudales ecológicos en la forma en que se han garantizado en los correspondientes planes, que es lo que pretende salvaguardar, con carácter preferente, el Legislador. En efecto, si bien esa potestad se confiere al planificador, es lo cierto que, entendida como la posibilidad de reducir, aún más, los incumplimientos a efectos de su declaración, afecta a la misma esencia de la determinación de los caudales ecológicos, que el artículo 59 de la Ley de Aguas, como ya vimos, impone que se determinen partiendo de “*estudios específicos*”, pero una vez determinados en su finalidad estos caudales, no le es dable a la norma reglamentaria esa reducción a los efectos de declarar la existencia de un incumplimiento.

La conclusión de lo expuesto ha de llevar a dar la razón a la Asociación recurrente y declarar que el artículo 49 quinquies, párrafo segundo, deben considerarse nulos de pleno derecho.»

Comentario de la autora:

En la propia exposición de motivos del Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y que fue objeto del

presente recurso ante el Tribunal Supremo, se reconocía que *«el régimen de caudales ecológicos es un requisito «sine qua non» para la consecución de los objetivos de protección previstos en el artículo 92 del TRLA, al ser un instrumento que contribuye a prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales asociados»*.

Sin embargo, en la concreta regulación que estableció en el artículo 49 quinquies párrafo 2º del RDPH, que fue declarado nulo de pleno derecho por esta sentencia del Tribunal Supremo, se establecían unos márgenes de reducción generales al cumplimiento de los caudales ecológicos determinados por los planes, incluidos los aplicables en zonas protegidas, que el Tribunal Supremo consideró que desnaturalizaban el régimen de caudales ecológicos y que eran manifiestamente contrarios a las exigencias de la Ley de Aguas.

Debe tenerse presente que tal y como indicaron los expertos que intervinieron en el procedimiento, los caudales mínimos ecológicos se fijan en los planes hidrológicos como un porcentaje muy bajo (5, 10 o 15%) del caudal que de forma natural debería circular por el río. Los planes hidrológicos ya tienen en cuenta para fijar el caudal ecológico si un río es no permanente (se seca en verano) o es permanente (circula caudal todo el año, aunque más bajo en verano). De forma continua a la mayoría de los ríos españoles (y máxime a los regulados por presas) se les somete a extracciones del 80% o 90% de sus aguas durante todo el año, sometiéndoles a un régimen “antinatural”. El caudal mínimo ecológico es el mínimo de agua que debe circular en los ríos, establecido en los planes hidrológicos por determinación legal, como medida para tratar de compensar o mitigar los impactos que a los ríos y sus ecosistemas causan estas grandes extracciones. Los caudales mínimos ecológicos ya se han fijado en los planes hidrológicos, en base a estudios, proponiendo caudales menores en los meses de estiaje, por lo que no tenía justificación que en base a esta modificación del RDPH se pretenda rebajarlos aún más en estos periodos críticos, o aplicar márgenes de reducción generales, permitiendo la reducción del caudal mínimo ecológico, o el aumento del máximo, que por tanto, dejan de ser tales.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2018

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3758/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3758

Temas Clave: Evaluación Ambiental Estratégica; régimen transitorio; planes y programas; planeamiento urbanístico

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por una sociedad mercantil contra la Sentencia dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 24 de marzo de 2017, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Los Alcázares, de 2 de marzo de 2015, que aprueba definitivamente el texto refundido de la modificación no estructural de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en el paraje “Torre del Rame”.

La Sección de Admisión del Tribunal Supremo decidió admitir este recurso de casación y declaró que la cuestión planteada que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y que debe ser esclarecida consiste en determinar “el ámbito temporal de aplicación de la [Ley 21/2013](#); y en concreto, en el caso que nos ocupa, si conforme a las nuevas previsiones legales, procede llevar a efecto la práctica de un nuevo trámite de evaluación ambiental estratégica, teniendo presente, entre otras circunstancias, que si bien la aprobación inicial había tenido lugar antes de la entrada en vigor de la Ley 21/2013 su aprobación definitiva no se había producido todavía (también, por razón de la preexistencia de una declaración de innecesariedad de evaluación ambiental o de las características físicas sobre las que se proyecta la ordenación cuestionada); o si, por el contrario, tales previsiones excluyen, en relación con el caso sometido a nuestra consideración, la procedencia de practicar el indicado trámite”. Por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son: “la disposición final undécima de la Ley 21/2013, en relación con la disposición final séptima y disposición transitoria primera, ambas de la misma Ley 21/2013”.

La recurrente sostiene la procedencia de elaborar y tramitar el Informe de Evaluación Estratégica Ambiental para la aprobación de la Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento objeto del recurso, toda vez que al momento de su aprobación definitiva se encontraba en vigor, con carácter de legislación básica, la referida Ley 21/2013, sin que la Comunidad de Murcia hubiera procedido, en el plazo de un año desde la entrada en vigor, a adaptar su legislación en materia de evaluación ambiental a lo dispuesto en la indicada Ley. Por el contrario, el Ayuntamiento de Los Alcázares sostiene que no cabe exigir la aplicación retroactiva de dicha ley, a los fines de extender sus determinaciones a un ámbito

que ya era urbano (consolidado por la urbanización) desde el 10 de junio de 2.009 o al documento constituido por la Modificación no estructural de Normas Subsidiarias, objeto de aprobación inicial el 13 de agosto de 2.013; que el órgano ambiental, radicado en la Administración de la Comunidad Autónoma, ya zanjó la cuestión, mediante Resolución de fecha 3 de noviembre de 2.006 del Director General de Calidad Ambiental, en la que se declaró la innecesariedad de llevar a cabo la Declaración de Impacto Ambiental de las superficies de suelo correspondientes a la urbanización "Torre del Rame"; y apela también a la "fuerza normativa de lo fáctico".

El tribunal da la razón a la recurrente y estima el recurso de casación y el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el texto refundido de la modificación no estructural de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, declarando su nulidad por ser contraria al ordenamiento jurídico.

Destacamos los siguientes extractos:

"La nueva Ley 21/2013, contiene una parca regulación de su régimen transitorio, estableciendo que: "1. Esta ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley".

Del tenor literal de la disposición transitoria, se extrae la conclusión de que la referencia para la aplicación o no de la Ley, ya nos el momento o fase en la que se encuentra la tramitación del Plan de urbanismo, como ocurría con la legislación anterior, sino que la referencia se hace ahora al inicio del propio procedimiento ambiental.

La evaluación ambiental estratégica es un procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes o programas.

El pronunciamiento ambiental por el que se concluye la evaluación ambiental estratégica tiene la naturaleza jurídica de un pronunciamiento preceptivo y determinante, y contendrá una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública, de las consultas, en su caso, los de las consultas transfronterizas, así como de las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se apruebe o adopte.

Si la evaluación ambiental es un procedimiento administrativo "instrumental" del de aprobación de planes o proyectos, la LEA señala, en el caso de la EAE (ordinaria y simplificada), que la solicitud de inicio de tal procedimiento, se hará "dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa" (art. 18.1). En definitiva, que no es coincidente el momento del inicio del procedimiento sustantivo y el ambiental resulta más evidente en el supuesto de los proyectos sujetos a EIA ordinaria. En efecto, la LEA señala expresamente que "[el] procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria se inicia con la recepción por el órgano ambiental del expediente completo de evaluación de impacto ambiental" (art. 33.1). En el caso de los proyectos sometidos a EIA simplificada, la LEA indica que "dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto el promotor presentará ante el órgano sustantivo (...) una

solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada" (art. 45.1): En definitiva ni en el caso de la evaluación ordinaria, ni en el de la simplificada se contiene en la Ley una previsión expresa sobre en qué momento se debe considerar como iniciado el procedimiento de evaluación.

El procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica (EAE), no obstante, su propia identidad, dentro del procedimiento de aprobación (sustantivo) del plan exige que el promotor, normalmente la propia Administración, haya de presentar una solicitud de inicio de la EAE ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico.

En el caso del procedimiento simplificado, el promotor remite, dentro del procedimiento sustantivo, una solicitud de inicio de la EAE, un borrador del plan o programa y un documento ambiental estratégico.

De esta forma, será la fecha de tales solicitudes cuando se entienda iniciado el procedimiento de evaluación ambiental ordinario o simplificado, siendo tal la fecha a la que ha de entenderse referida la entrada en vigor de la Ley de 2013, en cada caso concreto (...)

(...) el [Tribunal Constitucional, en su sentencia 53/2017, de 11 de mayo de 2017](#), declara la inconstitucionalidad de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#). En concreto, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalitat de Cataluña y declara inconstitucionales y nulos, en lo que aquí interesa el inciso *in fine* de la Disposición Final Undécima, "Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo": "No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria" (FJ 7º).

“En nuestra sentencia de 17 de noviembre de 2016, con motivo de la impugnación del Plan General de Marbella dijimos que: <<En otras palabras, la EAE que la Ley 9/2006 preceptúa no sólo no existe porque no se ha emitido en el curso de la elaboración del PGOU de Marbella sino que, atendida la vocación de legalización, normalización o, en palabras de la memoria, "...comprensión urbanística... en un contexto con múltiples particularidades de naturaleza política, social, económica, institucional, fruto de una gestión anómala y de un desentendimiento en las décadas pasadas...", diagnóstico que concluye con el compromiso asumido de que "...el Plan General que ahora se presenta tiene como objetivo y reto devolver el crédito perdido a la disciplina urbanística en general...", el que se hubiera podido emitir no podría, dada la situación preexistente, alcanzar la finalidad que le es propia. En tal contexto y en presencia de tales designios del PGOU –vueltos en significativa medida hacia el tratamiento urbanístico de situaciones ya consumadas e irreversibles-, la evaluación ambiental estratégica pierde buena parte de su finalidad institucional justificadora, la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, aspiración que queda despojada de su razón de ser y por ello frustrada cuando la evaluación de las posibles alternativas razonables a que se refiere el Anexo I de la Ley se ve impedida o gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente>>.

Esto es, en dicha sentencia negamos que la fuerza de lo fáctico, por mucho que resulte inatacable en razón del mecanismo del art. 73 LJCA, pueda servir de justificación para eludir el requisito del sometimiento de un nuevo Plan a un proceso de evaluación ambiental.

Es verdad que este Tribunal en sentencia, de 12 de marzo de 2015, dictada en el recurso de casación 1881/2014 declaró <<que la obra urbanizadora es una realidad que se ha llevado a término y con ella se han consolidado los aprovechamientos urbanísticos reconocidos por la ordenación>>, por lo que el Ayuntamiento recurrido sostiene que <<en razón de las características físicas sobre las que se proyecta la ordenación cuestionada (o lo que es lo mismo, en razón de la consolidación de todo el ámbito por la urbanización desde el 10 de julio de 2009), no ha lugar a efectuar un nuevo trámite de evaluación ambiental estratégica, pues resultaría absolutamente superfluo forzar dicho trámite en un desarrollo ya consolidado>> (FJ 9º).

“Conviene recordar que el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto.

Esta previsión tiene como finalidad precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos. En consonancia con tal finalidad, la Ley, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se inspira, como aquella, en el principio de cautela y en la necesidad de protección del medio ambiente, garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social, finalidad que resulta de difícil consecución si se proyecta sobre realidades ya consolidadas (...)

Se sostiene por el Ayuntamiento que, conforme a lo dispuesto en el anexo IV.4 de la Ley 472009, la modificación impugnada se excluye de la exigencia de EAE, en cuanto dispone que <<Quedan excluidos de evaluación ambiental de planes y programas, sin que sea precisa la intervención del órgano ambiental, los tipos de instrumentos de planeamiento urbanístico que se enumeran a continuación, siempre que no se encuentren comprendidos en los supuestos generales de sujeción del artículo 104:

a) Las modificaciones no estructurales de planeamiento general [...]>>

De tal previsión no se deduce sin más la exclusión de este tipo de planes del trámite ambiental, sino que nos reenvía al art. 104 de la Norma, cuyo contenido es similar al

establecido en la Ley 9/2006, a la que se remite expresamente el art. 101 de la Ley Murciana, por lo que lo determinante es si la modificación afecta o no al medio ambiente y ya hemos dicho que la misma se aprobó para dar cobertura a una importante modificación de los terrenos ya realizada que afectaba, entre otros extremos, a la propia clasificación del suelo” (FJ 10º).

“Respecto a que la falta de EAE se justifica en la declaración de su innecesariedad, contenida en la resolución de 3 de noviembre de 2006, del Director General de Calidad Ambiental, conviene empezar por precisar que, sobre tal decisión de innecesariedad de la evaluación ambiental estratégica, la jurisprudencia es muy rigurosa en la exigencia de motivación y de razones de tipo medioambiental, razones alejadas de la mera conveniencia o la oportunidad.

Por otro lado, no deja de llamar la atención que se alegue una resolución fechada en 2006 para excluir la necesidad de una evaluación ambiental de una Modificación iniciada en el año 2013.

Pero lo cierto es que, examinada la resolución administrativa, la misma dista mucho de declarar innecesaria la EAE, basta reproducir su parte dispositiva para avalar su conclusión (...)

En cualquier caso y aunque se pudiera entender que la decisión de archivo pudiera encubrir una implícita decisión de innecesariedad, es lo cierto que examinado su contenido el mismo no hace referencia, como no podía ser de otro modo a la modificación ahora impugnada y a sus efectos o no sobre el medio ambiente, por cuanto, el referido informe fue solicitado, según consta expresamente, para evaluar el impacto ambiental del proyecto de urbanización” (FJ 11º).

“(…) consideramos que procede declarar, como doctrina jurisprudencial, que Ley 21/2013 contiene una regulación de su régimen transitorio, estableciendo que <<1. Esta ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley>>, esto es será la fecha de la solicitud de iniciación del procedimiento de evaluación ambiental ordinaria o simplificada, cuando se entienda iniciado el procedimiento de evaluación ambiental ordinario o simplificado, siendo tal la fecha a la que ha de entenderse referida la entrada en vigor de la Ley de 2013, en cada caso concreto. Por otro lado, declaramos que la preexistencia de una declaración de innecesariedad de evaluación ambiental o de las características físicas sobre las que se proyecta la ordenación cuestionada no excluyen, en relación con el caso sometido a nuestra consideración, la procedencia de practicar el indicado trámite de EAE” (FJ 12º).

Comentario de la autora:

Esta Sentencia resulta de gran interés en materia de evaluación ambiental estratégica, ya que fija criterios interpretativos en orden a esclarecer el ámbito temporal de aplicación de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, ante la parca regulación que efectúa del mismo. Esta Ley se limita a establecer en su disposición transitoria primera, apartado 1, que “se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la presente ley”.

Con arreglo a esta previsión, a diferencia de lo que sucedía con la anterior Ley 9/2006, parece que de su tenor literal se desprende que la referencia para su aplicación o no, ya no es el momento o fase en la que se encuentra la tramitación del Plan de urbanismo, como ocurría con la legislación anterior, sino el inicio del propio procedimiento ambiental. Así lo confirma el Tribunal Supremo al declarar, como doctrina jurisprudencial, que el momento a tener en cuenta “será la fecha de la solicitud de iniciación del procedimiento de evaluación ambiental ordinario o simplificado, siendo tal la fecha a la que ha de entenderse referida la entrada en vigor de la Ley de 2013, en cada caso concreto”.

Por otra parte, en esta Sentencia, el Tribunal Supremo también fija otro criterio interpretativo interesante al determinar que la preexistencia de una declaración de innecesariedad de evaluación ambiental o de las características físicas sobre las que se proyecta la ordenación cuestionada no excluyen la procedencia de practicar el trámite de evaluación ambiental estratégica. En consecuencia, confirma que la fuerza de lo fáctico no puede servir de justificación para eludir el requisito del sometimiento de un nuevo Plan a un proceso de evaluación ambiental, por lo que no podrá invocarse el tratamiento urbanístico de situaciones ya consumadas e irreversibles para excluir la evaluación ambiental. Asimismo, la preexistencia de una declaración de innecesariedad de evaluación ambiental, tampoco excluye la procedencia de practicar el trámite de evaluación ambiental estratégica.

Documento adjunto: 

Audiencia Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2018

[Sentencia de la Audiencia Nacional, de 24 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Ignacio de la Cueva Aleu\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: SAN 4141/2018 - ECLI: ES:AN:2018:4141

Temas Clave: Ayudas; Minería; Carbón; Competencias; Medio ambiente; Actividad económica

Resumen:

La Sala resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la Orden IET/594/2014, de 10 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para los ejercicios 2013 a 2018 de las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales que se produzcan o se hayan producido a causa del cierre de unidades de producción de carbón incluidas en el Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva.

La recurrente sostiene que los artículos 10, 11 y 12 de la Orden, reguladores de la iniciación del procedimiento para la concesión, la participación de las CC.AA como una mera posibilidad, y la instrucción y decisión de las subvenciones que se atribuye a un órgano estatal, cual es el Presidente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo de las Comarcas Mineras, invaden las competencias compartidas que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta en materia de régimen minero y medio ambiente (arts. 133.4 y 144 del Estatuto de Autonomía). Por otra parte, niega que el título competencial "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE) agote la regulación de la materia hasta tal punto que no deje a la Generalitat ejercer sus competencias de desarrollo y ejecución. Debe ser el título competencial más específico de la CA el que prevalezca sobre el más genérico del Estado.

A sensu contrario, el Abogado del Estado considera que el artículo 149.1.13 CE da cobertura a la Orden impugnada al incidir en un sector esencial afectado por la normativa comunitaria que fuerza a su reconversión, con una clara afectación al interés público. Añade que únicamente la gestión centralizada permite un tratamiento homogéneo del otorgamiento de las subvenciones al cierre en un sector estratégico como el carbón.

Con carácter previo, la Sala trae a colación la doctrina constitucional (STC 13/1992, de 6 de febrero) según la cual el poder de gasto o subvencional debe ejercerse "dentro" y no "al margen" del orden de competencias y de los límites que establece la Constitución respecto a la autonomía política y financiera de las CCAA.

A continuación, se encuadra la controversia conforme al sistema de distribución de competencias, atendiendo al contenido y finalidad de los preceptos impugnados. En tal sentido, se considera que la materia regulada encaja en el régimen minero, por cuanto el contenido material de la Orden se refiere al cierre de minas de carbón. Asimismo, a través de la Orden se ejecuta una Decisión del Consejo de la Unión Europea relativa a sufragar en parte los costes del Plan de Cierre de Minas de carbón de nuestra Nación. También encaja en la materia “medio ambiente” al adoptar medidas tendentes a rehabilitar las antiguas zonas de extracción del carbón. En conclusión, aunque el sector de la minería tiene una incidencia en la actividad económica general, esto no basta por sí solo para que prevalezca la competencia exclusiva del Estado.

En base al FJ8 de la STC 3/1992, de 6 de febrero, la competencia controvertida se incardina en el hecho de que el Estado tenga competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las CCAA las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, tal como sucede en este caso con la Generalitat. La Sala entiende que a través de la regulación contenida en la Orden se veda a la Comunidad Autónoma la posibilidad de desarrollar sus competencias al no reconocer margen alguno de desarrollo normativo.

El Abogado del Estado basa su defensa en que las subvenciones en cuestión precisan de una gestión centralizada, si bien la Sala no comparte sus argumentos. Al efecto, el hecho de que la Orden materialice una Decisión de la Unión Europea, no justifica que las CCAA vean menoscabadas sus competencias de desarrollo y ejecución. Tampoco comparte la Sala el argumento de que cuando las unidades de producción abarquen el territorio de más de una CA, conlleve necesariamente la gestión centralizada de la totalidad de las ayudas. También descarta la Sala el último de los razonamientos del Abogado del Estado, a saber, el carácter estratégico de la producción de carbón para salvaguardar el mantenimiento de la capacidad de producción de energía eléctrica; máxime cuando se trata de ayudas al cierre de explotaciones no competitivas.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala estima íntegramente el recurso planteado y declara que los artículos impugnados no son conformes a derecho por vulnerar las competencias de la Generalitat de Cataluña, por lo que resultarán inaplicables en dicha Comunidad.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Los costes cuya financiación es posible a través de las ayudas se detallan en el art. 3 de la Orden, y son los siguientes:

- a) Las obras adicionales de seguridad en el interior de la mina derivadas del cierre de unidades de producción de carbón.
- b) Los daños provocados por la actividad minera, siempre que sean imputables a unidades de producción de carbón que se hayan cerrado o estén cerrando.
- c) Todos los costes debidamente justificados derivados de la rehabilitación de antiguas zonas de extracción de carbón.

d) Los costes de la nueva puesta en cultivo de la superficie.

El concepto de unidad de producción a los efectos de aplicación de las bases se establece también en el art. 3, señalando que el "el conjunto de los lugares de extracción de carbón y de las infraestructuras que les dan servicio, subterráneas o a cielo abierto, que pueden producir carbón bruto de forma independiente de otras partes de la empresa" (...)."

“(...) Pues bien, aun cuando la disposición adicional primera de la Orden impugnada expresa que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que el artículo 149.1. 13.ª de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, es lo cierto que la materia regulada tiene su adecuado encaje en el régimen minero. En primer lugar, el contenido material de la

Orden se refiere al cierre de minas de carbón (las no competitivas, al menos) y esta es una cuestión regulada específicamente en la Ley 22/73, de 21 de julio, de Minas, cuyo art. 88 obliga al titular de derechos mineros caducados a entregar los trabajos en buenas condiciones de seguridad, así como en su reglamento, aprobado por 28567/1978, de 25 de agosto. En su art. 112 somete a autorización el abandono de los trabajos mineros, previa comprobación de las condiciones de seguridad para las personas y las cosas, tanto en el interior como en el exterior.

Pero es que además, la Orden es el medio a través del cual se ejecuta una Decisión del Consejo de la Unión Europea relativa precisamente a sufragar en parte los costes del Plan de Cierre de minas de carbón de nuestra Nación. Del mismo modo, resulta también acertado el encuadramiento en la materia "medio ambiente" de alguna de las medidas a adoptar con el fin de rehabilitar las antiguas zonas de extracción del carbón y su nueva puesta en cultivo (...)."

“(...) Pues bien, asiste la razón a la Comunidad Autónoma en que la Orden contiene una regulación de las subvenciones que hace imposible el desarrollo de las competencias reservadas a la demandante, toda vez que no reconoce margen alguno de desarrollo normativo, no se prevé la participación autonómica en la tramitación de las ayudas y su definitiva concesión se reserva al Presidente del Instituto, la cual corresponde al Secretario de Estado (...)."

“(...) De otro lado, la supraterritorialidad pretendidamente justificante de la centralización de la gestión de las subvenciones no pasa de ser una alegación teórica, pues no se acredita que en el presente caso que existan unidades de producción con las características indicadas.

Por lo demás, el hecho de que una misma empresa pueda ser titular de varias unidades de producción ubicadas en distintas Comunidades Autónomas, tampoco avala la exclusión de éstas en la gestión, toda vez que las subvenciones se otorgan en atención a la unidad de producción no competitiva a cerrar. A lo que ha de añadirse que no se razona de modo convincente que el ejercicio de las competencias ejecutivas autonómicas pueda alterar la competencia entre empresas, toda vez que, en cualquier caso, el otorgamiento de las subvenciones se ha de ajustar a las bases estatales, a través de las cuales se puede precaver el riesgo aducido por el Abogado del Estado. El ordenamiento y la estructura institucional estatal y de la Unión disponen de mecanismos suficientes para salvaguardar la competencia

entre empresas sin que la centralización de la gestión de las ayudas al cierre suponga además garantía adicional alguna (...).”

“(…) Pues bien, la Decisión 2010/787/UE supone un cambio de óptica regulatoria en la que se pasa de aceptar la subvención a la producción de carbón autóctono dentro de ciertos límites, a establecer ayudas al cierre de unidades de producción no competitivas. Resulta patente por ello que la supuesta necesidad de mantener centralizada las ayudas a la producción no concurre en las ayudas al cierre de las explotaciones no competitivas, cuya gestión no padece por su territorialización en la medida en que las subvenciones se conceden en contemplación de cada una de las unidades de producción y no, como hasta entonces, con el fin de asegurar la producción eléctrica a partir de este mineral contemplada en su globalidad (...).”

Comentario de la Autora:

Esta sentencia hace especial hincapié en el fracaso que representa la centralización en la Administración General del Estado de cuestiones tales como la convocatoria, tramitación y concesión de subvenciones al cierre de unidades de producción de carbón no competitivas, por cuanto ningún margen de actuación se permite a la CA en virtud de sus competencias de desarrollo y ejecución en las materias de régimen minero y ambiental. Se descarta que la gestión centralizada de estas ayudas sea la mejor manera de permitir un tratamiento homogéneo a su concesión por cuanto se condicionaría el ejercicio por parte de la CA de sus propias competencias y no se respetaría el reparto competencial establecido en la CE.

Si bien es cierto que el sector de la minería ha tenido una gran importancia en la economía de este país, no es menos cierto que esta circunstancia por sí sola no justifica la prevalencia del título competencial del artículo 149.1.13 CE.

Documento adjunto: 

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 13 de septiembre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Miguel Ángel Pérez Yuste\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CLM 2205/2018 – ECLI:ES:TSJCLM:2018:2205

Temas Clave: Delito ecológico; Derecho penal; Procedimiento administrativo, Procedimiento sancionador

Resumen:

Por un particular se interpone recurso contencioso-administrativo contra una Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural por la que se inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada contra una Resolución de 2010 por la que se le imponía una multa de 3.000 euros por la comisión de una infracción menos grave prevista en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha.

El sustento de la revisión de oficio solicitada era que el recurrente había sido sancionado penalmente por los mismos hechos mediante sentencia de un Juzgado de lo Penal de Ciudad Real en 2014 (confirmada con posterioridad por la Audiencia Provincial en 2015, declarando ya en 2016, mediante Auto, que la responsabilidad civil derivada había sido satisfecha).

De este modo, arguye el recurrente que habida cuenta de la existencia de una condena penal, resultaría de aplicación el principio *non bis in ídem*, lo que implicaría que la actuación sancionadora de la Administración debió quedar subordinada a la jurisdicción penal, lo que imposibilitaría la doble sanción administrativa y penal (artículos 24 y 25 de la Constitución).

La administración por su parte argumenta que la sanción administrativa (en el año 2010) es muy anterior a la condena penal (en el año 2014), siendo que además el recurrente dejó pasar hasta 21 meses desde la condena penal hasta la solicitud de revisión de oficio, lo que constituiría un ejercicio abusivo de la facultad de revisión.

La Sala, tras analizar los hechos, entiende que la concurrencia de este principio de *non bis in ídem* no está sujeto a las fechas de una u otra sanción, sino que es necesario analizar si se dan o no los presupuestos materiales y formales de dicho principio. En lo concerniente a lo material, la Sala constata que existía identidad entre los hechos y fundamentos de la sanción

administrativa y de la penal. En lo referente a la vertiente formal, entienden los juzgadores que resulta determinante que fuese la propia administración autonómica sancionadora la que precisamente remitió a la Fiscalía el atestado del Seprona, lo que dio inicio al proceso penal. Desde ese momento, debió la administración haber propuesto la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, en aplicación de lo dispuesto en el hoy derogado Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (tal regulación se halla actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

De este modo, la Sala estima el recurso contencioso-administrativo contra la denegación de la tramitación de la revisión de oficio. Pero no sólo decreta su nulidad, sino que además entra a dictaminar sobre el fondo del asunto, anulando también la sanción administrativa impuesta en 2010, ordenando la devolución al recurrente del importe satisfecho por dicha sanción.

Destacamos los siguientes extractos:

“Dice la Administración que "no estaríamos ante un supuesto de "bis in idem", pues la resolución sancionadora administrativa recurrida se dictó en el año 2010, cuatro años antes que la sentencia penal", lo que implica que, de serlo, sí estaríamos ante causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1, y por tanto susceptible de revisarse.

Pero la concurrencia o no del bis in ídem, no está determinado por el momento en que se dicta una u otra de las sanciones, administrativa y penal, pues necesariamente han de dictarse en momentos diferentes, sino porque se den los presupuestos materiales o formales de dicho principio: identidad de hechos, sujeto y fundamento que originan la doble sanción, *-bis in ídem material-*, o bien, la tramitación del procedimiento administrativo sancionador cuando la Administración conocía, o debía conocer, que existía ya un procedimiento penal por los mismos hechos y no paralizó aquél *-bis in ídem formal-*. Y en este caso, avanzamos, se vulneró el principio bis in ídem desde ambas perspectivas, material y formal”.

“Dice la JCCM que, al impugnarse la inadmisión a trámite de la revisión de oficio, el Tribunal, en el caso de sentencia estimatoria, no pueden conceder el fondo de lo pedido, sino, sencillamente, condenar a la Administración a tramitar la revisión de oficio -STS de 7-3-1992 y 30-6-2009-.

No estamos de acuerdo con esta afirmación si se toma de forma absoluta; no podemos olvidar cuál es la regla general que deriva del Artículo 106. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece el previo dictamen del Consejo Consultivo, esto es, la tramitación administrativa; pero lo cierto es que la Administración, en lugar de hacerlo, inadmitió a trámite la solicitud de revisión, y de esta actuación se extraen consecuencias perjudiciales para el recurrente, quien pagó la sanción hace más de 10 años, y tendría que volver hacia atrás, con la inadmisable dilación que ello implica.

Es cierto, como dice el recurrente, que este Tribunal, en algunos casos, ya entró en el análisis de la cuestión de fondo, y ejemplo de ello fue la Sentencia de esta Sala de 31-3-2016. FJ 3º, que transcribe.

No solamente en dicha sentencia, pues también así hemos actuado en las numerosas sentencias dictadas en procedimientos selectivos del SESCAM; dicha pauta de actuación se sustentó, a su vez, en sentencias del Tribunal Supremo de 1-6-2007, Rec. nº 6784/2005. - ROJ: STS 4129/2007- que a su vez transcribe la sentencia de 7-2-2007 que no acuerda la retroacción para la tramitación de la revisión, sino que directamente declara la nulidad de la exclusión de los recurrentes en la relación de aspirantes que superaron las pruebas selectivas y se les reconoce el derecho a que se les tuviera por superado el proceso selectivo”.

“Como antes decíamos, entendemos que se ha vulnerado dicho principio bis in ídem, sustantiva y procesalmente.

Materialmente, porque ha sido sancionado doblemente por los mismos hechos y fundamentos; basta la lectura de los hechos declarados probados de la Sentencia nº 110/14 de 5-5-2014 dictada por el Juzgado Penal nº 3 de Ciudad Real, que recoge, entre los hechos probados, lo siguiente:

"El acusado Braulio, ha sido sancionado en la vía administrativa por estos mismos hechos, habiéndole impuesto una multa de 3.000 €, que ya ha satisfecho".

En realidad, ni la Administración ni el letrado de la JCCM han entrado en este análisis, ni lo han cuestionado, siquiera ante la posibilidad de que el Tribunal pudiera examinar el fondo.

Formalmente, porque la Administración, a través de la Consejería de Agricultura, remitió el Atestado del SEPRONA a la Fiscalía el 3-4-2009 (folio 101 del expediente), quien formuló denuncia en el Juzgado nº 1 de Puertollano el 15-5-2009, incoándose Diligencias Previas nº 826/2009 el 15-6-2009 (folio 102).

Pues bien, así las cosas, otra Consejería, la de Industria Energía y Medio Ambiente, que debemos considerar inseparables como integrantes de una sola Administración Autónoma, decide, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, iniciar el 4-9-2009 un Expediente Administrativo Sancionador.

No debió hacerlo, y en todo caso, debió haber consultado sobre el destino y actuaciones remitidas a la Fiscalía, que dieron origen al procedimiento penal a fin de paralizar el procedimiento administrativo.

El hecho de que se resolviera mucho antes el procedimiento administrativo que el penal, deriva de muchos factores que son marginales respecto de la cuestión que nos ocupa”.

Comentario del Autor:

Resulta evidente que la (re)evolución del derecho ambiental no sólo es un tema vinculado al derecho administrativo o al derecho internacional. Así por ejemplo el derecho penal ha ido prestando una creciente atención sobre esta materia, innovando nuevos delitos o incrementando condenas por las infracciones cometidas contra el medio ambiente o por conductas con repercusiones sobre el mismo (incluso simplemente por el riesgo creado), erigiéndose como una herramienta poderosa para impedir que determinadas actividades humanas deterioren el medio ambiente. Y ello a pesar de que la jurisdicción penal se ha venido caracterizando por ser la “última ratio”. De tal circunstancia surge la cuestión de lo que sucede cuando concurren sobre unos mismos hechos el derecho penal y el administrativo, resuelto como sucede en otros ámbitos, mediante la aplicación del principio *non bis in idem*. De esta manera, la jurisdicción penal se sitúa por encima de la administrativa.

Ciertamente, la sentencia no constituye una nueva interpretación de un principio muy consolidado en nuestra legislación, reconocido por otra parte a nivel internacional (artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, New York, 1966). Pero sí que al menos nos sirve de recordatorio de su aplicación en los cada vez más asuntos en los que una contravención del derecho constituye simultáneamente una infracción administrativa y penal.

Resulta también reseñable que la Sala no se ciñe únicamente a declarar que deba admitirse la tramitación de la revisión de oficio solicitada, sino que además entra sobre el fondo del asunto, resolviendo la revisión y anulando en consecuencia la sanción administrativa impuesta. Todo ello a fin de evitar las consecuencias perjudiciales para el recurrente por la dilación en la devolución de la sanción administrativa ya abonada muchos años atrás.

Documento adjunto: 

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 5 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Concepción García Vicario\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ STSJ CL 3540/2018 - ECLI: ES:TSJCL:2018:3540

Temas Clave: Responsabilidad patrimonial; Accidentes de tráfico; Animales de caza; Daños

Resumen:

La Sala conoce del recurso de apelación promovido por dos particulares frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo N° 2 de Burgos que desestimó su reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de tráfico acaecido en la carretera nacional 623 (Burgos-Santander) debido a la irrupción súbita de un corzo en la calzada por el lado derecho del conductor.

Los recurrentes discrepan de la sentencia y esgrimen en su favor los siguientes argumentos: incongruencia de la resolución judicial; cumplimiento de las normas de circulación por parte del conductor; falta de diligencia en la conservación del coto por parte de su titular, la Junta Vecinal de Nidáguila; y la causa del accidente fue la irrupción del corzo en la calzada procedente del coto.

Con carácter previo, la Sala se pronuncia sobre la naturaleza jurídica del recurso de apelación y sobre la incongruencia interna de la sentencia invocada por los recurrentes. En este caso, el recurso cumple formalmente las previsiones legales establecidas al efecto y la sentencia resulta coherente, es decir, refleja una adecuada conexión entre los hechos admitidos y los argumentos jurídicos, al tiempo de cumplir la necesaria correlación entre la ratio decidendi y lo resuelto en el fallo, no existiendo contradicción entre la fundamentación jurídica y la parte dispositiva de la sentencia.

A juicio de la Sala, lo esencial en este tipo de demandas es la acotación del título de imputación, es decir, cuál es el servicio público al que se le imputa el daño y por qué se le imputa, precisando si ha funcionado de manera normal o anormal y, en este último caso, en qué ha consistido esa anomalía.

De conformidad con la legislación aplicable al caso -artículo 12 de la Ley 4/1996 de Caza de Castilla y León, en la redacción otorgada por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 2006 y Disposición Adicional Novena de la Ley 17/05, de 19 de julio, por la que se regula el

permiso y la licencia de conducción por puntos-, la responsabilidad que se establece para estos casos no es de carácter objetivo, como pretenden los recurrentes, sino “por culpa” y en función de diversos títulos de imputación no excluyentes entre sí.

En opinión de la Sala no ha quedado acreditado que el accidente se produjera como consecuencia de la acción de cazar, máxime teniendo en cuenta que aconteció en horas nocturnas cuando está prohibida su práctica, ni por falta de diligencia en la conservación del terreno acotado por parte de su titular, la Junta Vecinal de Nidáguila. De hecho, no ha quedado probado ni el incumplimiento del plan cinegético ni “la alta siniestralidad del lugar” de la que pueda derivar un incumplimiento por parte de la Junta Vecinal. Tampoco se le puede achacar un defecto en la vía o en su señalización, por cuanto no es la titular de la carretera nacional y además había una señalización que advertía del paso de animales en libertad en tres kilómetros. Es más, no cabe exigir a los titulares de los cotos su vallado íntegro, máxime cuando no hay ninguna norma que así lo exija.

En definitiva, no concurre un verdadero título de imputación achacable a la administración, por lo que tratándose de un supuesto de responsabilidad “por culpa”, será el conductor del vehículo el que deba asumir la responsabilidad del siniestro.

Destacamos los siguientes extractos:

“(..). Así las cosas, la responsabilidad de la Junta Vecinal aquí demandada, en tanto que titular del coto de caza de donde procedía el corzo, cuyo aprovechamiento cinegético también detenta, solo podrá exigirse cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de un falta de diligencia en la conservación del terreno acotado, y como quiera que en el presente caso, como se ha dicho, no se imputa en la demanda a la Junta Vecinal la existencia de defectos en su deber de controlar la caza o conservar el coto, y sin afirmar tampoco que el accidente se produjo como consecuencia directa de la acción de cazar, hemos de concluir con juzgador que no existe un deber imputable a la demandada que haya sido incumplido, por lo que el servicio público se ha desarrollado dentro de los límites subjetivos de la diligencia exigible a la Administración demandada, máxime cuando como acertadamente puntualiza el juzgador, la única responsabilidad que pudiera imputarse a la demandada es la falta de vallado en los alrededores de la carretera, sin perjuicio de no poder exigirse a los titulares de los cotos de caza el vallado íntegro del coto en tanto no hay norma que así lo exija y no existe indicio alguno en autos del que se pueda deducir que hechos como el que ahora nos ocupan se hayan sucedido con reiteración; razón por lo que hemos de entender que no concurre un verdadero título de imputación de responsabilidad residenciable en la Administración demandada, pues no estamos en un sistema de responsabilidad objetiva, como se sostiene en la demanda, sino ante un genuino sistema de responsabilidad por culpa en función de diversos títulos de imputación potencialmente yuxtapuestos y no excluyentes entre sí y desde luego, sin orden de preferencia o prevalencia entre ellos, lo que, puede determinar la inexistencia de declaración de responsabilidad por ausencia de concurrencia de alguno de los criterios de culpabilidad fijados con la consiguiente falta de indemnización de los daños materiales del vehículo y personales causados, como hemos visto acontece en el presente caso, por más que la Junta Vecinal demandada sea titular y tenga el aprovechamiento del coto de caza de donde procedía el animal, pues este mero hecho, en sí mismo considerado, ya no es causa de imputación, pues es necesario que el accidente sea consecuencia directa de la acción de caza o de una

falta de diligencia en la conservación del terreno acotado, lo que no se ha acreditado en el presente caso.

Pretenden los apelantes en esta vía jurisdiccional, rebatir la apreciación del juzgador relativa a que la parte no ha acreditado "la alta siniestralidad del lugar (amén de una pregunta al agente de la guardia civil testigo en los autos que, como es evidente, no conoce cuantos accidentes se produjeron en ese punto en esas fechas), ni, en suma, se puede conocer si existe una alta siniestralidad que se pueda derivar causalmente a un incumplimiento de la demandada.... En todo caso cualquier obligación que pudiera imputarse al coto...debería proceder de la existencia de un importante número de accidentes de tráfico con animales propios del coto, cosa que aquí no se ha acreditado (...)"

Comentario de la Autora:

La Disposición Adicional Novena de la Ley 17/05, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dispone:

“En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas será responsable el conductor del vehículo cuando se le pueda imputar incumplimiento de las normas de circulación.

Los daños personales y patrimoniales en estos siniestros, sólo serán exigibles a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado.

También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produce el accidente como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización”.

Lo destacable de esta sentencia es que la responsabilidad por daños personales y materiales producidos a consecuencia de un accidente de tráfico por irrupción súbita de animal en la calzada, en este caso una especie cinegética; no es de naturaleza objetiva como ocurría en la legislación precedente, a través de la cual se justificaba en los procesos judiciales con carácter general la responsabilidad solidaria del titular del coto, su aseguradora y el titular de la vía. A sensu contrario, en la actualidad nos encontramos con un sistema de responsabilidad por culpa, en el que los demandantes deben probar el título de imputación, lo que no ha ocurrido en este caso, por lo que la responsabilidad recae sobre el propio conductor.

Se debe puntualizar que la Jurisprudencia no resulta unánime en estos casos. Una puerta a la interpretación ha sido abierta recientemente por el Tribunal Constitucional que se ha pronunciado sobre la “significación constitucional de la objetividad del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE” ([STC 112/2018](#)). Dispone que “*en un supuesto como el ahora planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servicio público, la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley de tráfico sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE, si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción*

de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor”.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 11 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Javier Oraa González\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 3657/2018 - ECLI: ES:TSJCL:2018:3657

Temas Clave: Minería; Concesión; Espacios contaminados; Expropiación; Declaración de urgencia; Propiedad

Resumen:

Conoce la Sala del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil “BEGIKO”, S.A. contra el Acuerdo 39/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, que declaró la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados que resultan necesarios para la ejecución del proyecto de aprovechamiento de la concesión de explotación denominada “Barruecopardo” otorgada a la mercantil “SALORO S.L.U.”

Este proyecto de aprovechamiento se situó sobre la antigua mina a cielo abierto de wolframio, que llevaba abandonada desde el año 1982. El deterioro ambiental provocado por el abandono tuvo su reflejo en el estudio realizado por la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León bajo el título “caracterización de los residuos tóxicos y peligrosos en la mina de Barruecopardo (Salamanca)”, dentro de un estudio más amplio denominado “inventario y caracterización de espacios contaminados por residuos industriales de la minería metálica”, concluyendo dicho estudio que la zona presentaba la prioridad más alta de actuación respecto a los territorios ocupados por las minas abandonadas de Castilla y León. De hecho, en la DIA y en la Resolución de otorgamiento de la concesión de explotación, se incorporó la exigencia de que previamente al inicio de los trabajos de explotación minera se realizase una limpieza medioambiental.

Con estos antecedentes, lo que realmente se recurre en este caso es la declaración de urgencia de la ocupación de unos bienes dentro de un proceso expropiatorio. La Sala trae a colación la doctrina jurisprudencial sobre el procedimiento de declaración de ocupación urgente de los bienes afectados por una expropiación para una finalidad determinada. En este caso, al margen del factor social del proyecto, que supondría una inversión de 75 millones de euros; la urgencia de la ocupación se justifica en razones de carácter medioambiental y, en concreto, en la necesidad de iniciar de inmediato las labores de limpieza. De hecho, “SALORO S.L.U.” se comprometió a la descontaminación de una superficie de casi 100 hectáreas, principalmente de suelos contaminados por arsénico y de otros terrenos que podrían causar peligro en las personas y en su salud. A ello se suma la planificación de los trabajos que se contemplan en el proyecto: descontaminación, medidas de seguridad y construcción de instalaciones. Ninguna incidencia han tenido en este

supuesto las posibles discordancias que pudieran existir entre los datos de los registros del catastro y de la propiedad.

En definitiva, la Sala desestima íntegramente el recurso planteado por cuanto la motivación ofrecida resulta razonable y justificativa de la urgencia.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido en concordancia por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento, es necesario, en primer lugar, que concurren circunstancias excepcionales que

exijan acudir a tal procedimiento y, en segundo lugar, que el acuerdo, en el que se declara dicha urgencia, esté debidamente motivado con la exposición de las indicadas circunstancias que lo justifican (…)

La exigencia de motivación tiene como finalidad esencial justificar la abreviación de trámites en la actuación expropiatoria al objeto de permitir la inmediata ocupación de los bienes, prescindiendo del tiempo de duración de la tramitación del expediente de justiprecio (…)

“(…) SALORO se ha comprometido a la descontaminación de aquellos terrenos alterados por la explotación que suponen una superficie de casi 100 Ha, principalmente en los suelos contaminados por arsénico (subproducto de la mina en su anterior vida) y en aquellas áreas en las que el estado de los terrenos ofrece peligro para las personas y animales, a fin de paliar cuanto antes los citados riesgos medioambientales y de seguridad.

Tercera.- La excepcionalidad del expediente expropiatorio utilizando la vía de urgencia queda acreditada por la propia planificación de trabajos que contempla el proyecto minero autorizado, que en su primera etapa se resume en la descontaminación, medidas de seguridad y construcción de las instalaciones, para lo cual sin acceso a las fincas que es necesario expropiar se impide la iniciación del proyecto, y por ello de no acordarse la urgente ocupación el proyecto habría de quedar completamente paralizado hasta finalizar el procedimiento de expropiación.

Se ha de significar que mediante resoluciones del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca de fechas 10 y 17 de noviembre de 2015 se autorizó a SALORO la retirada de los nidos existentes en la antigua corta y la instalación de señuelos artificiales para evitar la entrada de aves en la zona. Con ello ya no existe la limitación temporal establecida para el período de cría de las aves que anidan en el entorno del proyecto, premisa de la que se había partido con la solicitud de fecha 27 de marzo de 2015 de inicio del expediente expropiatorio (…)

Comentario de la Autora:

El control de la urgencia de la expropiación forzosa se ha ido consolidando por nuestros Tribunales en el sentido de que se mantenga su naturaleza de técnica excepcional y no devenga en regla general. El uso de la potestad expropiatoria por parte de la

Administración no deja de ser un privilegio frente al derecho de propiedad privada. En tal sentido, deben concurrir circunstancias excepcionales que amparen el procedimiento expropiatorio y el acuerdo en que se declara dicha urgencia debe estar motivado.

En este caso, han sido razones medioambientales consistentes en la descontaminación de determinados espacios, unido a la necesidad de que los trabajos de descontaminación –que derivan de la propia DIA del proyecto- se lleven a cabo lo más rápidamente posible; lo que ha justificado la excepcionalidad del expediente expropiatorio utilizando la vía de urgencia. De hecho, el proyecto no se podría iniciar sin acceso a las fincas que se pretenden expropiar.

Documento adjunto: 

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de julio de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Eduardo Rodríguez Laplaza\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ:STSJ CAT 6291/2018- ECLI:ES:TSJCAT:2018:6291

Temas Clave: instalación fotovoltaica; licencias de obra

Resumen:

A 8 de abril de 2014, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 14 de Barcelona dictó sentencia estimatoria del recurso contencioso administrativo formulado contra la Resolución del Alcalde de Les Masies de Roda, de 11 de julio de 2011. Dicha resolución requería al apelado que paralizase las obras desarrolladas en su propiedad “Más Casa del Mig” por no haberse formalizado, de un lado, los trámites previos de solicitud de licencia municipal, y de otro, la solicitud, en el plazo de dos meses, de la licencia de obras. Se advierte de la eventual instrucción del correspondiente expediente sancionador. La sentencia apelada anula el acto impugnado, reconociendo el derecho del recurrente a ser indemnizado como consecuencia de los perjuicios derivados de la orden de paralización, tomando como base el daño emergente y el lucro cesante por la imposibilidad de efectuar la instalación solar debido a la supresión de incentivos económicos establecida mediante Real Decreto-ley 1/2012.

El fundamento jurídico segundo de la sentencia de autos se remite a la Resolución del Alcalde de Les Masies de Roda, de 13 de julio de 2011, denegatoria de la solicitud de licencia urbanística y permiso municipal ambiental para la construcción de una nave almacén con una instalación fotovoltaica en la “Casa del Mig”. Frente a dicha resolución se interpuso recurso contencioso administrativo, desestimado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 12 de Barcelona. Ulteriormente, este pronunciamiento fue recurrido en apelación, siendo este recurso desestimado a 23 de diciembre de 2014. En este antecedente, la Sala analiza distintos informes obrantes en el expediente administrativo y el proyecto sometido a autorización municipal, hallando en el mismo los siguientes elementos sustantivos: un almacén agrícola, la producción de energía eléctrica y la generación de agua caliente sanitaria mediante la transformación de energía, que parece destinarse “a un mayor confort en el uso residencial”. Para ello, se solicitó la correspondiente licencia especial por razón de la materia, en suelo no urbanizable, calificado de zona de interés agroganadero. La sentencia precisa que en circunstancias como las del supuesto de autos, la carga de la prueba de la concurrencia de los requisitos necesarios para solicitar el título administrativo recae sobre el peticionario. A aquel supuesto le resultaba aplicable el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (TRLUC), el pronunciamiento

reproduce su artículo 47.1, que establece que “el ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de los titulares de suelo no urbanizable ha de ajustarse con exquisitez al principio de utilización racional de tal recurso natural”, así como la letra d) de su apartado 4, en virtud del cual las nuevas construcciones contempladas en el apartado 6 del mismo precepto requieren justificar “la necesidad de emplazar en el medio rural los equipamientos de que se trata”, todo ello en conexión con las exigencias de necesidad, proporcionalidad y vinculación a una explotación agraria. En aquella ocasión, el apelante no desvirtuó los razonamientos contenidos en la resolución litigiosa. Esta determinó la falta de acreditación de la vinculación de las construcciones e instalaciones proyectadas a una actividad agraria que las justificara.

Recapitulados los antecedentes del caso de autos, la resolución controvertida mantiene su postura respecto a la falta de acreditación de la actividad primaria en la finca que ampare la licencia o el permiso solicitados. El apelante objeta que él mismo se dedica a la agricultura y a cultivar la mencionada finca, extremo que no queda probado a juicio del Tribunal. Dice haber sometido a autorización un proyecto consistente en la rehabilitación de una masía, la construcción de un almacén agrícola, e instalación solar fotovoltaica sobre éste y parte de la cubierta de nave ganadera existente en la misma finca. Presenta la generación de energía eléctrica como una forma de diversificar y complementar las actividades agrícola y ganadera.

Tras citar varios de los informes obrantes en el expediente de autos sobre la evolución de las obras pertinentes, la Sala percibe que parte de la energía producida pretendía destinarse a la venta a la red y ubicarse en el almacén agrícola proyectado, a caldera de calefacción y a agua caliente sanitaria. Considera que ello constituye un exceso.

La ubicación seleccionada para la instalación fotovoltaica es el almacén agrícola para el que se solicitó licencia. Así, respecto a la suspensión de la realización de las obras de construcción del referido almacén, el Tribunal alude al apartado 5 del artículo 128 y al artículo 136 del planeamiento municipal, citados en la resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo. En virtud del primero de estos preceptos, se admite la construcción de un almacén agrícola en suelo no urbanizable siempre que se destine a albergar productos agrícolas, herramientas de campo o maquinaria vinculada a una explotación. El segundo, permite las edificaciones de nueva planta como agregación a la residencia rural actual. Un informe municipal de 2011 ponía de manifiesto que habían sido denegadas tanto la licencia del almacén como el permiso ambiental de instalación solar fotovoltaica, por no constar el control inicial de la actividad ganadera autorizada y albergar en el almacén elementos tales como una caldera de calefacción y agua caliente sanitaria, un depósito de gasoil, mecanismos intercambiadores y acumuladores de la instalación solar térmica, entre otros, no vinculados a la actividad ganadera o agrícola. A los efectos anteriores, el Tribunal considera que no se constata la existencia de una explotación en la finca, actuación que, de otra parte, carecería de la habilitación ambiental pertinente. El particular tampoco prueba que nos encontremos ante una residencia rural actual, cuestión que parece improbable dada la desocupación de la masía.

Seguidamente, la Sala razona que no cabe adquirir por silencio administrativo facultades o licencias que contradigan la ordenación urbanística y territorial. Respecto a la invalidez del requerimiento de suspensión a consecuencia de la supuesta obtención por la vía del silencio administrativo del título habilitante de obra y actividad, la sentencia de instancia ponía de

manifiesto que la motivación del acto recurrido era insuficiente, por limitarse a atribuir la suspensión de la obra a la ausencia de solicitud de la licencia oportuna, sin entrar a valorar otro informe incluido en el expediente que constataba la realización de la obra clandestina. Añade que tampoco se motivó debidamente la demora de la resolución de la solicitud por parte de la Administración, lo que habría sido deseable, máxime cuando finalmente se denegó la petición de licencia de modo extemporáneo.

El Tribunal entiende que de los propios informes obrantes en el expediente se puede corroborar la realización de la obra clandestina. Agrega que la suspensión de la referida obra constituye un mandato dirigido a la corporación a tenor de los artículos 203 y 205 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, cuyo origen se encuentra en la ejecución de obra sin el correspondiente título habilitante, siendo irrelevante si el mismo ha sido o no solicitado. En este sentido, la Sala considera que el acto administrativo de decisión de la suspensión no es susceptible de la tacha de anulabilidad expresada en la sentencia apelada y por tanto la revoca.

Finalmente, el particular solicita una doble reclamación resarcitoria en concepto de pérdida de ayudas a la instalación solar y por daños morales causados a la reputación y honra personal y profesional por la paralización de las obras. El Tribunal considera que esta duplicidad es inviable dado que el hecho causante es único: la denegación del título habilitante de la obra, con el antecedente de suspensión. Puesto que dicha suspensión fue ajustada a derecho no nacería derecho a indemnización o compensación. Lo mismo cabe predicar de los daños morales, pues no es posible indemnizar por este concepto a quien estaba realizando una obra careciendo del título habilitante necesario.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…)Esta Sala, de la documentación obrante en el expediente administrativo, y en particular, del proyecto sometido por el apelante a autorización municipal, aprecia al menos tres elementos sustantivos englobados en el mismo: un almacén agrícola, la producción de energía eléctrica (no vinculada a la actividad que nos ocupa), y la generación de agua caliente, sanitaria, mediante la transformación de energía, destinada ésta, salvo error u omisión de aspectos que esta Sala siquiera puede imaginar, a un mayor confort en el uso residencial. Todo lo anterior, partiendo de la petición de licencia especial por razón de la materia, en suelo no urbanizable, calificado de zona de interés agroganadero, correspondiendo en materia tan sensible, al peticionario la carga de la prueba de la concurrencia de la situación que justifique su petición de título administrativo. No está de más recordar que, conforme al art. 47.1 DLeg. 1/2005 (TLUC, de aplicación al caso en atención a la fecha de aquella solicitud), el ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de los titulares de suelo no urbanizable ha de ajustarse con exquisitez al principio de utilización racional de tal recurso natural, del mismo modo que la virtualidad de la cláusula del art. 47.4.d) del mismo texto legal requiere la justificación de la necesidad de emplazar en el medio rural los equipamientos de que se trata, así como son sobradamente conocidas las exigencias de necesidad, proporcionalidad, y, primordialmente, vinculación a una explotación agraria, de las nuevas construcciones a que se refiere el art. 47.6 de aquél. Partiendo de todo lo anterior, cabe preguntarse en qué medida ha logrado el apelante en la instancia desvirtuar los razonamientos contenidos en la resolución impugnada, la cual basa su razón de decidir en la falta de acreditación de la vinculación de las construcciones e instalaciones proyectadas a una actividad agraria que las

justifique. A cuya cuestión no cabe sino dar respuesta negativa, con la consiguiente desestimación del recurso, según será de ver en el sucesivo razonamiento”.

“(…) En suma, el apelante no ha desplegado prueba bastante en orden a desvirtuar la presunción de acierto que jalona el acto impugnado, que sobre él pesa significativamente en el contexto del presente supuesto, pues, muy contrariamente a lo sostenido en la demanda rectora de la instancia, por más reglada que se quiera la licencia, la prueba de la concurrencia de los requisitos para su concesión recae sentidamente sobre el peticionario. Habiendo por todo ello de decaer la apelación sostenida”.

“(…) Atendiendo ya aquí sí propiamente al objeto discutido, constreñido a requerimiento de suspensión de obras en curso, centradas éstas en la construcción del repetido almacén agrícola, de nuevo podremos empezar por atender a los preceptos de planeamiento general que citaba la resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo apuntada, a cuyo tenor se admite almacén agrícola en suelo no urbanizable únicamente en la medida en que se destine a albergar productos agrícolas, herramientas de campo o maquinaria vinculada a una explotación (art. 128.5), y, en la calificación que aquí importa, caben edificaciones de nueva planta como agregación a la residencia rural actual (art. 136). Partamos de que no cabe en modo alguno entender adquiridas facultades o licencias contrarias a la ordenación urbanística y territorial por silencio administrativo, a que el apelado vino acogiendo en vía administrativa, al alegar al requerimiento de suspensión aquí combatido, y asimismo en demanda, por imperativo de los arts. 5.2 del Decret Legislatiu 1/2010, y 8.1.b) TRLS 2008, atendiendo a la fecha del acto impugnado, habiendo asimismo de estarse a la doctrina contenida en la STS de 28 de enero de 2009. Y aquí tenemos que ya en el informe municipal de 17 de enero de 2011, a que aludíamos en nuestra anterior sentencia del recurso de apelación nº 219/2013, y que contiene la resolución denegatoria de licencia del almacén y permiso ambiental de instalación solar fotovoltaica en el mismo, se contienen razones para la denegación de ambos, por no constar el control inicial de la actividad ganadera autorizada por resolución de 18 de noviembre de 2005, ni la actividad pretendida en la finca en el censo de actividades existentes de la Diputación de Barcelona en el ejercicio 2010, por ubicarse en el almacén elementos, singularmente caldera de calefacción y agua caliente sanitaria, el depósito de gasoil que la suministra, y los mecanismos intercambiadores y acumuladores de la instalación solar térmica, y el ondulator, contador y reguladores de la instalación solar fotovoltaica, que nada tienen que ver con la actividad agrícola o ganadera, por constar grafiado un vehículo en el almacén en el proyecto presentado por el propio promotor, por no constar éste empadronado en la vivienda y tenerla arrendada a personas a quienes no se conoce actividad agraria, y por hallarse desocupada la propia masía”.

“(…) Muy singularmente, apreciamos de nuevo que absolutamente ninguna relación guarda con la funcionalidad propia de almacén agrario, más a la luz del propio art. 128.5 del planeamiento municipal a que alude la resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo, la disposición de elementos, interiores y exteriores, en cubierta, destinados a producir energía solar, con fines netamente residenciales, cuando no de colocación lucrativa en el correspondiente mercado energético. Asimismo, la desocupación de la masía aparece afirmada en el propio informe, y en la aludida resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo, de modo que difícilmente puede darse cumplimiento a lo previsto en el art. 136 del propio planeamiento general municipal, no hallándonos ante residencia rural actual alguna a que agregar edificación de nueva planta. En fin, a la constatación de una

inexistente explotación de la finca se suma que la misma carecería, en cualquier caso, de la oportuna titulación ambiental, que exige el control inicial previo a su inicio.

Carente de fundamento la pretendida invalidez del requerimiento de suspensión en base a un supuesta adquisición por silencio de titulación habilitante de obra y actividad, la sentencia de instancia parece reprochar al acto administrativo recurrido una deficiente motivación, no apoyada en los datos obrantes en el expediente administrativo, por atribuir el mérito de la suspensión a la ausencia de solicitud de la oportuna licencia, no apreciando tampoco en el expediente el informe en que se constatare la realización de obra clandestina. A la sazón, la propia sentencia reprocha al actuar administrativo una deficiente motivación allí donde la tardanza en resolver lo solicitado, para acabar denegándose la petición de licencia de modo extemporáneo, demandaba de la Administración extremar el celo al respecto.

Frente a tales razonamientos de la sentencia apelada, de entrada, carece de sentido, por más que se entienda la exigencia de excelencia en la tramitación a la Administración, que aquí brilla por su ausencia, y sobre lo que tendremos oportunidad de volver, exigir constatación o reflejo en el expediente de la comprobación de la realización de obra clandestina allí donde el propio apelado, en su escrito de alegaciones a la suspensión, el mismo día de la misma, viene a instar la paralización de ésta, defendiendo la adquisición de facultades urbanísticas por silencio positivo, y, a mayor abundamiento, aporta junto a su escrito de recurso certificado de perito agrícola, cuatro días posterior al requerimiento de suspensión, en que se analiza el estado de la construcción, para recomendar su finalización por razones de prudencia estructural, acompañando lo informado de una fotografía que muestra a las claras lo avanzado de la construcción del almacén. No puede tenerse por ello por controvertible la realidad de la obra clandestina, ni la de la clandestinidad misma, pues el apelado fio su ejecutoria a una pretendida adquisición por silencio de la facultad de construir que, por lo razonado, no podía tenerse por tal, constando de hecho en autos informe de enero de 2011, apenas un mes posterior a la solicitud de resolución o de emisión de certificado del silencio producido por el apelado, que ya venía a abonar profusamente el desajuste de lo solicitado a la ordenación urbanística de rigor. Informe éste del que no hay más constancia en el expediente administrativo de actividad que la de su unión a la resolución de 13 de julio de 2011, pudiendo con ello esta Sala compartir el reproche de la juzgadora de instancia a la Administración, que bien pudiera haber dejado suficiente constancia documental del mismo, más allá de su incorporación a la citada resolución, y de su notificación al apelado.

Concurriendo un clarísimo anclaje normativo para la decisión de ordenar la suspensión de obra clandestina, que constituye un claro mandato dirigido a la Corporación ya por los arts. 203 y 205 del TRLUC (DLeg. 1/2010), lo decisivo en orden a requerir tal suspensión viene dado por la ejecución de obra carente del correspondiente título habilitante. Nada más. Que el título se haya peticionado o no nada relevante tiene que añadir al respecto, en principio, siendo así que en el propio requerimiento aquí litigioso se hace ya referencia, en su antepenúltima línea completa, a la inexistencia de licencia de obras. Luego, que la alusión a la ausencia de solicitud de la misma sea desafortunada, y más o menos comprensible a la vista de una tramitación compleja, accidentada y variante, atendiendo a una solicitud igualmente amalgamada y de objeto múltiple, pero en todo caso coherente, en lo que a la decisión autorizatoria o no de cada uno de los elementos sometidos a intervención municipal se refiere (instalación solar en doble ubicación, almacén, y rehabilitación de la

masía), nada añade a la corrección del acto, vista la realidad a que se debe, y el marco normativo de referencia, de modo que el mismo no merecía la tacha de anulabilidad apreciada por la sentencia apelada, que ha por ello de ser revocada”.

“(..).Nótese así una duplicidad en la reclamación inviable, en la medida en que el hecho causante no es más que uno, en verdad, la denegación misma de título habilitante de la obra, con el inmediato antecedente de su suspensión. A falta de hallar disconformes a derecho suspensión o denegación no procede compensación alguna, siendo así, por lo demás, que menos se entiende aquella reclamación por daño moral, que en el sensible sentido que lo entiende el apelado sería extrapolable a cualquier suspensión de obras, o denegación de titulación habilitante, aun disconformes a derecho, no adornado el presente supuesto por rasgo diferencial relevante al respecto.”

Comentario de la Autora:

El TRLUC establecía como límite al ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de los titulares de suelo no urbanizable que el mismo se ajuste al principio de utilización racional del recurso natural. La misma norma completa esta previsión exigiendo que las nuevas construcciones del artículo 47.6 justifiquen la necesidad de emplazar en el medio rural los equipamientos correspondientes, en tanto estén vinculados a una explotación agraria. El Planeamiento Municipal prevé la admisión de la construcción del almacén agrícola en suelo no urbanizable en tanto se destine a albergar productos agrícolas, herramientas de campo o maquinaria vinculada a una explotación y permite las edificaciones de nueva planta como agregación a la residencia rural actual. No obstante, estas disposiciones no amparan la construcción de un almacén de las citadas características sin el título habilitante pertinente, que de realizarse en ausencia del mismo sería considerada una construcción clandestina, habilitación que no podrá obtenerse por la vía del silencio administrativo. Los referidos requisitos contemplados en el TRLUC y el planeamiento municipal para obras como la del caso de autos debieron quedar acreditados por el particular.

Cabe añadir que la petición de una indemnización, particularmente en concepto de daños morales, por impedirle al particular la realización de una obra en la que no se prueba la concurrencia de las exigencias legales establecidas, constituye un exceso excéntrico que conllevaría que la Administración tuviera que indemnizar a quienes contravienen la ley y son obligados a acatarla.

Enlace:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&reference=8544768&links=&optimize=20181024&publicinterface=true>

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2018

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 12 de abril de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Desamparados Iruela Jiménez)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ:STSJ CV 1615/2018 - ECLI:ES:TSJCV:2018:1615

Temas Clave: Actuación Territorial Estratégica; Planificación; Impacto Ambiental; Espacios protegidos

Resumen:

Las entidades Colla Ecologista La Carrasca y Salvem l'aquífer del Molinar impugnaron la Resolución aprobatoria del Plan de Actuación Territorial Estratégica (ATE), denominada Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico, de 7 de julio de 2014. En el supuesto de autos, han sido partes codemandadas la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente y la empresa La Española Alimentaria Alcoyana S.A.

La Sala admite como hechos no controvertidos la creación de un parque tecnológico empresarial, en 8 parcelas, que abarca 469.261,16 m². De los que 132.728,25 m² son suelo forestal calificado como Parque Natural y 974,64 m² conforman una vía pecuaria, siendo el sector único del total de la actuación de 335.557,57 m².

El ámbito de la Actuación Territorial Estratégica estaba clasificado en el PGOU de Alcoy como suelo no urbanizable de protección forestal y paisajística. El proyecto impugnado es una iniciativa particular cuyo objetivo es acometer un conjunto industrial en terrenos sitios en Alcoy, proyecto que se transformó, en virtud de la Ley 1/2012, en una ATE.

En primer lugar, la Administración demandada alega falta de legitimidad de las recurrentes, cuestión que desestima la Sala. Por remisión a 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, la acción popular puede ejercerse sin necesidad de acreditar un interés directo contra el plan de actuación territorial estratégica. Precisa, que las recurrentes están legitimadas para esgrimir los aspectos medioambientales justificativos de su pretensión, de conformidad con el artículo 23.2 de la citada ley, dando cumplimiento a los requisitos procesales que se exigen en sus apartados a, b y c.

La Española Alimentaria Alcoyana S.A., promotora de la ATE y titular de los terrenos, obtiene su reclasificación mediante la citada actuación como urbanizables. En concreto, 328.185,11 m² de suelo protegido de la Red Natura 2000, integrado en el área ZEPA y ZEC, Serres de Mariola y el Carrascar de la Font Roja. Estos terrenos se incluyen en la zona IV, de agricultura sostenible del Valle de la Canal, del PORN del Parque Natural del Carrascal de la Font Roja. Esta actuación se tradujo en la modificación del PGOU de Alcoy, que clasificaba dichos terrenos como suelo no urbanizable de protección forestal y

paisajística. Su objeto es aglutinar en una misma localización industrial las empresas del grupo La Española dispersas en Alcoy y Cocentaina, permitiendo usos industriales, terciarios y residenciales, en cuatro grandes manzanas de uso lucrativo, en concreto: i) TBA-1, uso preferente terciario comercial y hotelero, admitiendo un 50% edificabilidad residencial unifamiliar, plurifamiliar y comunitario; ii) IBE 2 (uso industrial de baja densidad); y iii) IBE-3 (uso industrial de media densidad) y almacenes compatibles con uso comercial, recreativo y una vivienda por industria. IBA-4 industrial y almacenes, compatible con comercial y hotelero y una vivienda por industria y uso residencial comunitario 50 % edificabilidad.

Los actores rechazan la justificación del emplazamiento de la ATE debido a las condiciones exigidas por la evaluación ambiental y territorial estratégica, remitiéndose a la normativa europea de medio ambiente. Asimismo, consideran arbitraria la selección de alternativas por no ajustarse a la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

Por remisión a su sentencia 1037/2015, la Sala aprecia, de una parte, que la citada norma exige para estas actuaciones que se justifique la conveniencia y oportunidad de tramitarlas por este especial procedimiento. Su objeto debe ser la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones singulares que presenten relevancia supramunicipal y cumplan los requisitos del artículo 1 de la Ley 1/2012. De otra, el artículo 3.2 de esta norma compele a la Consellería a resolver sobre la viabilidad de estas iniciativas, previa audiencia a los municipios afectados. A través de la citada sentencia se desestimó la pretensión del Ayuntamiento de Alcoy consistente en que el punto tercero del Acuerdo de 22 de febrero de 2013 del Consell, de declaración como actuación territorial estratégica del Proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, fuera modificado para requerir la conformidad expresa de esta Administración durante la tramitación y aprobación del instrumento de planificación derivado de la ATE.

En esta misma sentencia se cuestiona que el Plan no acreditara la necesidad de aglutinar las empresas del grupo y de otras empresas con un componente de I+D+i y no garantizase la efectividad de los traslados de las industrias concretas. El Tribunal consideró en aquel momento que la ejecución del Plan implicaría la obtención de la autorización de la CHJ, a tenor del artículo. 55.3 de las NNUU, garantizándose que el promotor, que en el supuesto de autos es también el agente urbanizador, ofreciera parcelas para distintos usos, circunstancias que no conllevan en principio una vulneración de la Ley 11/2012. Precisa que las características de un parque tecnológico son un componente prioritario de I+D+i y no de producción, requiriendo la instalación de actividades y empresas de este tipo y no de planta de fabricación. Sin embargo, la Sala no puede pronunciarse en relación a este aspecto por no constar en el expediente qué actividades desarrolla el grupo La Española en aquella ubicación.

Con carácter previo al análisis de las afecciones ambientales que alegan las actoras, la Sala alude al carácter reglado del suelo no urbanizable protegido y precisa que esta determinación implica que aquellas autorizaciones, permisos y/o licencias que se soliciten no puedan ser discrecionales, sino que están regladas y deben ser conformes a su clasificación. Matiza que esto no significa que el suelo no sea susceptible de reclasificación por parte de la Administración competente en el ejercicio de su potestad de planificación, gestión y ejecución urbanística, conforme a la Ley 1/2012 que configuró la ATE

controvertida. Añade que los principios de no regresión y prevalencia ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística deben interpretarse en el sentido de que las decisiones de la Administración sobre los valores del suelo especialmente protegido no deben ser infundadas, irracionales y/o arbitrarias de cara a su reclasificación como suelo urbanizable. Para ello, deberá tomar en consideración las afecciones que puedan producirse en acuíferos, parques naturales, Red Natura, suelo forestal, etcétera, debiendo prevalecer los valores ambientales.

A continuación, el Tribunal analiza los aspectos hidrológicos y de afección del acuífero.

En concreto, cita una serie de informes, el primero del Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante, de 19 de diciembre de 2012, sobre el ámbito territorial objeto de la propuesta de la ATE. Manifiesta que se dan problemas de protección de los recursos hídricos que afectan al suelo objeto de ATE. En concreto, en los suelos de la Canal 5 y 6 no pueden admitirse ciertas industrias, aunque no se justifica que la ATE tenga por objeto implantar dichas actividades inadmisibles. La CHJ emite dos informes que señalan, de un lado, que el perímetro de protección del acuífero del Molinar no está probado, y de otro, que la ATE debe justificar qué empresas de las que se pretenden implantar realizan actividades compatibles con las medidas de protección, concretando las medidas correctivas y de prevención en el proyecto de urbanización. A estos efectos, la Confederación propone que cada actividad obtenga informe previo favorable y autorización que justifique el sistema de gestión y tratamiento con el fin de garantizar la protección del acuífero. Sin embargo, no consta ni queda detallado en la tramitación del Plan o su aprobación qué actividades específicas desarrolla La Española y, en su caso, si son logísticas y tecnológicas o de mera fabricación y producción. La CHJ previó unas mediciones para el tanque de tormentas que las actoras consideran erróneo.

A pesar de lo anterior, la Sala considera que esta cuestión no determina la nulidad de la ATE, siendo posible exigir en la fase de ejecución del depósito que este tenga más hectáreas impermeabilizadas. Consta en el expediente otro informe de la Universidad Politécnica, donde se afirma que cabe la posibilidad de contaminación por infiltración vertical del acuífero, que el espesor de las margas sobrepasa los 130 metros, que para el caso de vertidos se detendría en la zona más próxima a la superficie durante un año, y que solo en caso de vertidos puntuales que se lleven a cabo a lo largo de los años se atraviesan las margas afectando al acuífero. Asimismo, otro informe del DEVREN expone que el vertido ya ha llegado al acuífero, siendo especialmente vulnerable en la zona del barranco de La batalla, por lo que debería asegurarse que no hay vertidos de aguas contaminadas al barranco, siendo conveniente la realización de un depósito y la implantación de industrias poco contaminantes, entre otras recomendaciones.

Frente a los informes presentados y las alegaciones vertidas, el Tribunal entiende que éstas no determinan la nulidad de la ATE, pero las recomendaciones del informe relacionadas con la realización del depósito deben tenerse en cuenta a la hora de ejecutar el proyecto. Añade que los demandantes no han desvirtuado el informe acerca del tamaño del tanque de tormentas, que cumple con las exigencias de la CHJ.

Agrega que en el estudio de alternativas, la ubicación del canal se ha calificado con un 0% de superficie vulnerable a la contaminación de aguas, sin atender al informe de la CHJ de 2013, en relación a la implantación del Parque Empresarial en la zona 2b, que afirma que el

traslado de las empresas del grupo empresarial al parque, conllevaría un cambio de ubicación con cierto riesgo de afección para el abastecimiento de Alcoy precisando que para minimizar el riesgo con carácter previo al inicio de la actividad deben cumplirse cuatro prescripciones técnicas para que el vertido sea 0: tanque de tormentas, instalación de dos sondeos de control y conducción hasta la red superficial que drena hacia el límite del t.m. de IBI y que la ficha de planeamiento y gestión contemple cualquier actividad que requiera informe previo de la CHJ, prohibiendo expresamente, en todo caso, actividades contaminantes o consumidoras de gran volumen de agua o que utilicen y generen sustancias peligrosas y/o estaciones de carburantes.

No obstante, los artículos 55.3 y 56 de las NNUU contradicen esta prohibición expresa, al admitir las zonas de TBA, IBE e IBA. La Sala se remite a la interdicción de implantar cualquier actividad que utilice o genere sustancias peligrosas, particularmente estaciones de carburantes, contenida en el informe de la CHJ.

El Tribunal concluye en relación a los aspectos hidrogeológicos y de afección del acuífero, que las actuaciones previstas deben ceñirse a las medidas correctivas, preventivas, condiciones y previsiones sobre las actividades a implantar establecidas en el informe de la CHJ de 2013, en lo que respecta a las 3 zonas (TBA, IBE e IBA), por lo que no pueden ser admitidas infraestructuras DIN 6, expresamente prohibidas en el referido informe, ni actividades que empleen sustancias peligrosas.

Seguidamente, las actoras razonan que en el planeamiento urbanístico y territorial, aprobado en un momento anterior a la entrada en vigor del PORN de la Font Roja, debía ser ajustado a las determinaciones de este. El artículo 140 de la Ley 5/2013 modificó el artículo 33.3 de la Ley 11/1994, afectando al régimen de protección del ámbito exterior del parque natural, para el que dispuso que resultara de aplicación la normativa urbanística y medioambiental vigente, por lo que devino innecesario rectificar el contenido del PORN. Sin embargo, esta reforma fue derogada por la Ley 10/2015, que entró en vigor el 1 de enero de 2016, retornando a la regulación efectuada por el referido artículo 33.

Procedemos a enumerar las afecciones ambientales aducidas y el análisis que realiza la Sala:

-PORN de la Font Roja: El Tribunal analiza las afecciones medioambientales alegadas y, tras estudiar una serie de informes a los que se remiten las codemandadas, razona que a pesar de que los artículos 1.2 y 4. 2 de la Ley 1/2012 y el artículo 33.3 de la Ley 11/94, de Espacios Naturales Protegidos, en su redacción dada por el artículo 140 de la Ley 5/2013. Esta norma permite que las ATE se localicen en terrenos de cualquier categoría urbanística y puedan modificar el planeamiento vigente, como ocurre con la actuación controvertida, la misma incluye en sus consideraciones técnico jurídicas que las licencias de obra y ambientales correspondientes para la instalación de la ATE se sometan al informe favorable del Organismo de Cuenca, es decir, la CHJ, y del organismo competente en paisaje e infraestructura verde de la Generalitat. Esta deberá tener en cuenta las normas vigentes del PORN de la Font Roja que prevé que los terrenos especial protección declarados no urbanizables mantengan esta clasificación efectos urbanísticos, debido a la derogación del artículo 33.3 de la Ley 11/94 de espacios naturales en la redacción dada por el 140 de la Ley 5/2013, y desde el 1 de enero de 2016 por la Ley 10/2015. Concluye que la Administración autonómica debería haber fijado las determinaciones urbanísticas en la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto urbanístico una vez fue aprobada la ATE.

- Red Natura 2000: Para analizar las afecciones a la Red Natura, la Sala se remite a su sentencia 126/2017, mediante la que anuló el Decreto 192/2014 por insuficiencia normativa debido a que las áreas integradas dentro de las ZEC que no estaban zonificadas y que carecían de normas reguladoras debían quedar protegidas por ser ZEC y porque el referido Decreto no preveía ninguna norma, ni mecanismo de protección y regulación de estas superficies en aquel medio natural. A ello se le añade que las mismas forman parte de las zonas de amortiguación de impactos de los espacios naturales, cuya regulación era insuficiente y, fundamentalmente, porque se había omitido el instrumento de evaluación ambiental. La administración demandada y la empresa tratan de desvirtuar este extremo aludiendo a una serie de informes. La Sala resuelve que estos no cumplen las exigencias del Decreto 60/2012, dado que los informes del año 2012 no tienen el rigor necesario para ser considerados como una valoración preliminar a tenor del artículo 7 del mismo Decreto. Lo mismo ocurre con el informe de compatibilidad de la propuesta de ATE del año 2013 y el informe de sostenibilidad ambiental del mismo año, que no se sujeta al contenido del artículo 9.1, letras a, b y c. Asimismo, la declaración de repercusiones contenida en la declaración del Director General de Medio Natural de 2014 y la memoria ambiental, se emiten sin estudio de afección, vulnerando el contenido del artículo 10 del mencionado Decreto. En relación a este punto, a criterio del Tribunal, no quedan identificados en el propio estudio de afección los elementos que motivan la declaración de espacios o de Red Natura ni sus objetivos de conservación.

- Infraestructura verde e impacto paisajístico: Las partes presentan una serie de informes para justificar su posición en relación a este aspecto. La Sala destaca lo siguiente, respecto a la Red Natura 2000, la infraestructura verde y el impacto paisajístico. i) El proyecto Alcoinnova se ubica dentro del ámbito del LIC y ZEPA de la Sierra Mariola; ii) Parte de la zona norte y noreste del proyecto empresarial está catalogada por el Plan de Acción territorial forestal de la Comunidad valenciana como suelo forestal y como área de amortiguación del Parque natural de la Font Roja y calificado como Parque Natural; iii) Las actuaciones previstas pueden afectar a hábitats, producir molestias y desplazamientos de la fauna, riesgos de atropellos y colisiones, entre otras consecuencias y agrega que “la urbanización de infraestructuras traerán consigo la modificación parcial de los componentes del paisaje y de la calidad paisajística general de la zona”; iv) La infraestructura verde existente que incluye terrenos agrícolas, con independencia de que estos sean o no explotados, se ve seriamente afectada, siendo la infraestructura prevista por el Plan más propia de una parque industrial y comercial que de una infraestructura verde, y Finaliza diciendo que no cabe aseverar que la actuación suponga beneficio desde punto de vista de la sostenibilidad del territorio.

Respecto al estudio de alternativas y la selección de ubicación, las actoras se remiten al informe de la Universidad Politécnica de Valencia e interpretan que la ubicación elegida en el Plan no cumple los requisitos y directrices de la ETCV, que los criterios empleados para su elección son arbitrarios, tendentes a beneficiar a los promotores y no los intereses públicos o generales, empleando una metodología que no es sistemática, sin evaluar las diferentes alternativas, entre otras deficiencias. Contrariamente, la administración infiere que el estudio de alternativas no implica que la alternativa finalmente escogida sea la más ambientalista, dado que en este supuesto siempre estaría por la alternativa cero. Añade que deben considerarse aspectos también económicos y sociales. Del análisis de este informe, el Tribunal deduce que el sector de protección forestal es compatible con los objetivos del

PORN en la zona III y que los sectores propuestos en suelo urbanizable afectan a la zona IV de uso agrícola sostenible de la Vall del Canal, considerando compatibles los usos propuestos con el artículo 80 de las normas peculiares de esta zona.

Añade que las normas generales del PORN sobre urbanismo contemplan la posibilidad de clasificar nuevo suelo urbanizable y urbano en el área de amortiguación de impactos en la zona IV, de conformidad con las exigencias del artículo 54.2 sobre los trámites urbanísticos y de evaluación ambiental estratégica. De otra parte, cita el artículo 54.1 del PORN, que prevé que los suelos de especial protección mantendrán esta calificación a efectos urbanísticos, concluyendo que la actuación es compatible con los objetivos del PORN pero no con el régimen urbanístico en relación a la calificación del suelo, contraviniendo la Ley 1/2012, que dispone debe prevalecer por no ser incompatible con los objetivos medioambientales del PORN. Este informe concluye que la propuesta será compatible con el PORN, en tanto que el proyecto urbanístico supere el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica. En el informe de 13 de enero de 2014, se pone de manifiesto que la normativa urbanística aplicable será la que derive de la propia ATE.

El Tribunal concluye que el Plan puede hacer insostenible los objetivos ambientales y tener un impacto crítico sobre el medio ambiente, habida cuenta de la normativa vigente en el momento de su aprobación, sin perjuicio de que la normativa urbanística aplicable al proyecto aprobado tenga en cuenta en la fase de Declaración de Impacto Ambiental la normativa vigente a partir de la Ley 10/2015 y la Ley de Evaluación Ambiental de 2013. Añade que cuando se clasifica un suelo no urbanizable de especial protección como suelo urbanizable disminuyendo el patrimonio natural se requiere un plus de motivación, ya que no estaríamos ante suelo no urbanizable común y por tanto esta desprotección del suelo especialmente protegido requiere de una motivación adicional como pudiera ser el interés público especialmente relevante.

Ello justifica la propuesta de Parque Comarcal de innovación para el entorno del sur de Alcoy, que menciona el Decreto 1/2001 de la estrategia territorial de la Comunidad Valenciana y que precisa del cumplimiento de requisitos como la producción de un impacto favorable desde el punto de vista ambiental, la compatibilidad con la infraestructura verde y su integración en la morfología del territorio y del paisaje, su ubicación provechosa de singularidades que impliquen ventajas de entorno ambiental o paisajístico que afectan a la alternativa elegida en términos ambientales. Así, el Tribunal concluye que no se han tenido en cuenta las afecciones ambientales de la ubicación elegida para la elección de las alternativas, debido a que el impacto sobre estas debe considerarse muy relevante.

Asimismo, los actores consideran que el estudio de alternativas no contempla la comparación de la movilidad de cada una de las ubicaciones, sin justificar la concentración de empresas del grupo, la inviabilidad de los desplazamientos a pie o en bicicleta o la inexistencia de transporte público. La demandada y la codemandada contestan que la exigencia legal consiste en un estudio y fomento de la movilidad en las diversas vertientes posibles, encontrándonos ante una actuación de tipo supramunicipal que implica que la movilidad no quede determinada tan solo por las comunicaciones con el casco urbano de Alcoy, dado que no se trata de un crecimiento urbano y que la sostenibilidad de la actuación no se puede analizar desde el punto de vista de la movilidad por ser este un criterio más pero no el único en relación a la elección de la alternativa escogida. La Sala infiere que en todo caso debería redactarse un Plan de movilidad del polígono previa

implantación de usos, a tenor del artículo 12 de la Ley 6/2001, y sería en este Plan donde debería establecerse las determinación exigibles por la normativa, sin que los actores hayan acreditado la insostenibilidad ambiental de la actuación en relación a este aspecto.

Las actoras consideran que los usos residenciales no están debidamente justificados y que la actuación permite que se alcance el límite del 25%, que contradice los fines de la ATE, sin alegar que ello determine la nulidad o la anulabilidad de los usos terciarios o residenciales. La falta de evaluación de impacto ambiental de las infraestructuras que atraviesan el parque natural, y las conducciones de gas natural, electricidad y agua potable requieren informe ambiental y Declaración de Impacto de conformidad con las normas urbanísticas. Entienden que no han sido evaluadas las estaciones depuradoras, o ciertos impactos como la contaminación acústica, lumínica, mercancías peligrosas, o el riesgo sísmico, entre otros. Las actoras tampoco se pronuncian ni concretan si consideran que la falta de evaluación de estos aspectos determina la nulidad de la actuación por infracción de normas urbanísticas o medioambientales. Respecto al informe de la Subdirección General de Ordenación y planificación de 2014, el mismo prevé que hay que tener en cuenta el riesgo de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas. Agrega que en la parcela calificada como equipamiento de uso dotacional público no pueden implantarse actividades que impliquen una elevada afluencia de público. Así, la prohibición contemplada en el informe no es conforme a los artículos 56.2 de las NNUU que admite un uso recreativo y 56.3 que admite un uso hotelero y usos de equipamiento comunitario. Analizados todos estos extremos, la Sala resuelve qué normativa es de aplicación a la ATE aprobada el 7 de julio de 2014, resultando serlo la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, el decreto 60/2012, que desarrolla y complementa la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana que regula el régimen especial de evaluación y de aprobación, autorización o conformidad a planes programas y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000 así como la disposición transitoria primera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Por aplicación de esta normativa, la ATE impugnada se considera nula por incumplimiento del acuerdo de la memoria ambiental de 29 de abril de 2014 del órgano ambiental, que exige una declaración ambiental estratégica habida cuenta de las afecciones que puede producir la ATE en la Red Natura 2000, LIC y ZEPA de la Sierra Mariola, suelo forestal y en el área de amortiguación del parque natural de la Font Roja, por no haber sido sometida previa aprobación a la tramitación de la Declaración Ambiental Estratégica de conformidad con la Ley 4/2004 y Ley 9/2006. Y es que es la propia Administración quien admite que debe someterse a evaluación ambiental estratégica el proyecto de obras derivado de la ATE. Por ello, este debió someterse a informe ambiental estratégico y declaración ambiental estratégica. Asimismo, dispone que las Normas Urbanísticas contenidas en el Plan contradicen los informes de la CHJ, y la memoria ambiental resulta insuficiente dado que una vez aprobada la ATE, el Proyecto de Urbanización es una consecuencia de lo previsto en la misma.

Finalmente, la Sala declara la nulidad de la resolución por la insuficiencia de la memoria ambiental, la falta de evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental estratégica que debía haberse tramitado previa aprobación de la ATE, habida cuenta de las afecciones

al PORN de la Font Roja, la Red Natura 2000, la infraestructura verde existente y el impacto paisajístico, así como la nulidad de los artículos 55.3 y 56 de las NNUU al admitir las zonas TBA, IBE e IBA, infraestructuras DIN 6, expresamente prohibidas en el informe de la CHJ, así como en relación con las actividades permitidas por estar prohibida la implantación de actividades que utilicen o generen sustancias peligrosas. Anula los apartados 2 y 3 de este precepto por admitir, en primer lugar, un uso recreativo TRe y, en segundo, un uso hotelero y usos de equipamiento comunitario disconformes con la prohibición del informe de la Subdirección General de Ordenación y Planificación, de 8 de enero de 2014.

En el supuesto de autos, la magistrada D^a. Desamparados Iruela Jiménez formula un voto particular, al que se adhiere D^a. Laura Alabau Martí, en el siguiente sentido.

Con carácter previo al caso de autos, se habían dictado dos sentencias por la misma Sala y sección. La primera, de 27 de noviembre de 2015, en relación al Acuerdo del Consell de Valencia, de 22 de febrero de 2013, de declaración como actuación territorial estratégica del proyecto Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico en el municipio de Alcoy. La segunda, de 13 de diciembre de 2017, frente a la misma resolución impugnada por las actoras en esta litis. La magistrada entiende que, si bien el Tribunal ha tomado en consideración el pronunciamiento de 2015, no ha sido así con la más reciente, donde se examinaron algunas de las cuestiones planteadas por las actoras en este recurso, pretensiones que fueron desestimadas en sentencia firme. Contrariamente, lo que originalmente fue desestimado hace un año se estima en la sentencia mayoritaria, sin fundamentar el radical cambio de criterio. A su juicio, se comete una vulneración del principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley, definido por la doctrina del Tribunal. Asimismo, considera vulnerado el principio de irretroactividad en la medida en que la aplicación del artículo 33.3 en su redacción dada por la Ley 10/2015 no puede aplicarse al caso por ser de fecha posterior a la aprobación definitiva del Plan de la ATE Alcoinnova y no contener esta norma ninguna disposición transitoria o adicional que prevea la aplicación de la nueva versión del precepto controvertido.

Añade que la sentencia de autos entra en contradicción con la de 2017, en concreto, con sus fundamentos sexto, decimotercero y decimocuarto, produciéndose un cambio de criterio jurídico injustificado. Lo mismo ocurre en cuanto al criterio seguido para resolver la controversia sobre la elección de alternativas. Seguidamente razona que falta motivación en relación a la decisión sobre la concreción de la estructura verde porque la sentencia, tomando en consideración los informes y valoraciones de las partes, no especifica en qué aspectos se ve seriamente afectada. Por último, estima que, si bien debería suprimirse de los artículos de la NNUU impugnados la inclusión de la actividad del comercio al por menor de carburantes en las fichas de las zonas TBA, IBE e IBA, precisa, en conexión con el resto de actividades y otros usos contemplados en aquellas NNUU, que el contenido de los informes a los que se remite el pronunciamiento no deberían determinar la nulidad de aquellas, sino que la valoración de la conveniencia de otorgar autorización para estas actividades debería valorarse en su expediente correspondiente.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…)El proyecto impugnado es una iniciativa particular para acometer un conjunto industrial en terrenos localizados exclusivamente en Alcoy, que se convierte en virtud del

instrumento que contempla la Ley 1/2012 en una Actuación Territorial Estratégica, esta ley exige que se justifique, en cada caso, la conveniencia y oportunidad de tramitar las actuaciones por este especial procedimiento, debiendo quedar integrada la actuación en la definición del artículo 1 de la Ley citada, es decir que la actuación tenga por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones singulares, que presenten relevancia supramunicipal y cumplan los requisitos del citado artículo 1 de la Ley 1/2012, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas: "1. Son actuaciones territoriales estratégicas las que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares que presenten relevancia supramunicipal y que así sean declaradas por el Consell en desarrollo de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. 2. Las actuaciones territoriales estratégicas pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos de cualquier categoría urbanística situados en uno o varios términos municipales. 3. La declaración de actuación territorial estratégica requiere cumplir todos estos requisitos: a) Congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: contribuir a la consecución de los objetivos y principios rectores de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. b) Interés general: producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo, lo cual se tendrá que acreditar mediante la aportación de un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación. c) Integración territorial: ser compatibles con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible, ponderando las de transporte público y los sistemas no motorizados. d) Localización selectiva: ubicarse aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad. e) Efectividad: ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo. f) Relevancia: acoger usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio con proyección a escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional. Los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías: 1ª.-Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos y la internacionalización de empresas. 2ª.-Implantación de equipamientos terciarios, culturales, turísticos, sanitarios o asistenciales que sean referencia destacada de una oferta a escala suprarregional o regional. 3ª.-Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio".

"(...)En lo que respecta a que el Plan no acredita que sea necesaria la aglutinación de empresas del grupo (cuatro) y de otras empresas con un componente de I+D+i y no garantice la efectividad de los traslados de las industrias concretas, en todo caso la ejecución del Plan será la que deba asegurar la obtención de la autorización de la CHJ, del art. 55.3 de las NNUU 3 . "En cualquier caso, la instalación de cualquier actividad requerirá previo informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar. En principio y como norma básica, se excluirán todas aquellas actividades cuyo proceso productivo no cumpla con las condiciones higiénicas y medioambientales en emisiones, aguas residuales, ruidos y vibraciones y otros residuos, así como con la Normativa de Seguridad y Salud. Se descartan todas aquellas actividades con Índice alto, correspondiente a los grados 4 y 5, en el Nomenclátor de actividades. Queda prohibida la implantación de cualquier actividad que

utilice o genere sustancias peligrosas (según lo preceptuado en los Anexos 1 y 2 del Real Decreto 60/2.011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas). Asimismo, queda prohibida la instalación de estaciones de carburantes" Y por ello al margen de las consideraciones sobre las afecciones al acuífero, que veremos más adelante, si que se garantiza que el promotor, que es el agente urbanizador, pueda urbanizar terrenos y ofrecer parcelas para usos variados, pero estas circunstancias no vulneran, por sí mismas, del artículo 1. 2 de la ley 1/2012 : Las actuaciones territoriales estratégicas pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos de cualquier categoría urbanística situados en uno o varios términos municipales . En todo caso lo que sí es cierto es que las características de un Parque tecnológico, son un componente prioritario de I+D+i y no de producción y requiere la instalaciones de actividades y empresas de este tipo y no de planta de fabricación, sin que en este punto podamos pronunciarnos sobre la instalación de las industrias del grupo la Española ya existente de las que no consta en el expediente ni los actores acreditan que actividad desarrollan”.

“(…)Antes de comenzar examinando las afecciones ambientales alegadas por las actoras, debemos señalar que la afirmación del escrito de demanda acerca del carácter reglado del suelo no urbanizable protegido se refiere a que esta determinación conlleva que las autorizaciones, permisos y/ o licencias que puedan solicitarse en este suelo, no pueden ser discrecionales, por la administración, sino regladas y conformes a su clasificación, pero ello no quiere decir, que este tipo de suelo no pueda ser reclasificado por la administración competente en el ejercicio de su potestad de planificación, gestión y ejecución urbanística y de acuerdo con la normativa vigente, que en este caso resulta de las disposiciones normativas de la ley 1 /2012 que configuró la ATE, en cualquier categoría urbanística de terrenos”.

“(…)Concluyendo la Sala atendiendo a lo que se refiere a los aspectos hidrogeológicos y afección del acuífero, resuelve que en todo caso, las actuaciones previstas deberán cumplir con las medidas correctivas, preventivas , condiciones y previsiones sobre las actividades a implantar que establece el Informe sobre la actuación de la CHJ de fecha 12.12.2013 , en lo que se refiere a que en tres zonas TBA, IBE e IBA por lo que no pueden ser admitidas infraestructuras DIN 6 (estaciones de servicios de suministro de carburantes) estando expresamente prohibidas en el informe de la CHJ, así como que en relación con las actividades permitidas, queda prohibida la implantación de cualesquiera actividad que utilice o genere sustancias peligrosas (Anexo 1 y 2 del RD 60/2011)”.

“(…)Hay que añadir que aunque efectivamente el art. 1.2 y 4.2 de la Ley 1/2012 y el art. 33.3 de la ley 11/94 de espacios naturales protegido redactado por el artículo 140 de la ley 5/2013 , permite que las ATE pueden localizarse en terrenos de cualquier categoría urbanística y pueden modificar el planeamiento vigente, la propia ATE aprobada el 7.7.2014 y publicada el 11.2.2015, incluye en las consideraciones técnico jurídicas (punto 5.11) que las licencias de obras y ambientales pertinentes para la instalación de la ATE, se someterán previamente al informe favorable del organismo de cuenca y del organismo competente en paisaje e infraestructura verde de la Generalitat que deberán tener en cuenta, como hemos dicho de acuerdo, las normas vigentes del PORN de la Font Roja (art 54.1) que dispone que los terrenos de especial protección declarados no urbanizables, mantendrán esa clasificación a efectos urbanísticos, por haber sido derogado el art. 33.3 de la ley 11/94 de espacios naturales en su redacción dada por el artículo 140 de la ley 5/2013

desde el 1.1.2016 por la ley 10/2015. Por tanto sería en la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto urbanístico una vez fue aprobada la ATE que contiene normas urbanísticas y esto es lo que como veremos resulta paradójico y no conforme a derecho, donde la administración autonómica debería fijar, de acuerdo con la normativa vigente del PORN de la Font Roja, las determinaciones urbanísticas, teniendo en consideración, además, que el Decreto 192/2014, de 14 de noviembre, del Consell fue declarado nulo”.

“(…) Con esta afirmación se contesta a las alegaciones del expediente considerando la administración que sí que han sido identificado y descrito los elementos de la Red Natura afectados y los efectos previsibles del proyecto de acuerdo con lo previsto en art. 9 del Decreto 60 /2102, pero lo cierto es que no se identifican los elementos que motivaron la declaración de espacio o red natura y sus objetivos de conservación, que es lo exigido a efectos sustantivos el citado precepto apartado c)”.

“(…) En relación con todos estos informes y valoraciones de las partes, la Sala destaca varios aspectos críticos de la actuación en relación a la RED NATURA 2000, la INFRAESTRUCTURA VERDE Y EL IMPACTO PAISAJISTICO. 1.-El proyecto Alcoinnova se ubica dentro del ámbito del LIC y ZEPA de la Sierra Mariola. 2.-Parte de la zona norte y noreste del proyecto empresarial está catalogada por el Plan de Acción territorial forestal de la Comunidad valenciana como suelo forestal y como área de amortiguación del Parque natural de la Font Roja y calificado como Parque natural con una superficie de 132.728, 95 m²s. 3.-Las actuaciones pueden tener efectos sobre la fragmentación y reducción de hábitats, molestias y desplazamientos de la fauna, riesgos de atropellos y colisiones, la vegetación existente sufrirá la desaparición en lugares donde el suelo sea ocupado por actividades de origen antrópico, la urbanización de infraestructuras traerán consigo la modificación parcial de los componentes del paisaje y de la calidad paisajística general de la zona. 4.- La infraestructura verde existente que incluye terrenos agrícolas estén o no en explotación, se ve seriamente afectadas y no podemos considerar que las previsiones del Plan, la concreten y definan correctamente ya que transforman la infraestructura verde existente, en un suelo urbanizable, con una nueva infraestructura verde urbana que incluye edificaciones, jardines, viales e infraestructuras , propias de dotaciones de una parque industrial y comercial, pero no, de una infraestructura verde. Y concluimos que no podemos afirmar que la actuación suponga beneficio desde punto de vista de la sostenibilidad del territorio, sin que conste en la actuación impugnada una adecuada justificación basada en los objetivos y principios directores que exige el citado artículo 2.1 del Decreto 1/2011 Directrices estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, en particular con las Directrices 42 , 44, 48 , 49 , 79 ,92 y 93, ni que esta actuación esté justificada por la Directriz 111 que se refiere a que la estrategia territorial y define nodos de actividad económica, parques comarcales de innovación y polígonos industriales y terciarios en el medio rural. Los actores han justificado, que efectivamente, hay muchas afecciones ambientales en el Parque de la Font Roja zona de amortiguación del parque en la RED Natura 2000 y en la Infraestructura verde que se derivan de la actuación, como hemos puesto de relieve en los aspectos críticos de la actuación”.

“(…) Como hemos analizado en el primer informe citado, se afirma que el Sector de protección forestal es compatible con los objetivos del PORN en la Zona III y que los sectores propuesto en suelo urbanizable (industrial , Terciario , Equipamiento y Viario, Pantalla verde, corredor) afectan a la ZONA IV de uso agrícola sostenible de la Vall de la Canal, considerando compatible los usos propuesto con el art. 80 de las normas

particulares de esta zona, concluyendo que las normas generales del PORN sobre urbanismo contemplan la posibilidad de clasificar nuevo suelo urbanizable y urbano en el área de amortiguación de impactos en la Zona IV, ateniéndose conforme exige el art. 54.2 a los trámites urbanísticos y de Evaluación ambiental estratégica pero que el artículo 54.1 del PORN, dispone que los suelos de especial protección (SNUEP) mantendrán esta calificación a efectos urbanísticos concluyendo que la actuación es compatible con los objetivos del PORN pero no con el régimen urbanístico en lo que respecta a la calificación del suelo, en contradicción con la ley 1/2012 que debe prevalecer por no ser incompatible con los objetivos medio ambientales del PORN. El Informe concluye que en todo caso la propuesta será compatible con el PORN siempre que el correspondiente proyecto urbanístico supere el procedimiento de la EAE. En el informe de fecha 13.1.2014 con remisión a la aplicación del art.33.3 de la ley 11/1994 modificada, vigente en la fecha de la aprobación de la ATE considera que la normativa sectorial urbanística aplicable será la que se derive de la ATE. Debemos concluir que el Plan de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su aprobación puede hacer insostenible los objetivos ambientales, y que puede tener impacto crítico sobre el medio ambiente, sin perjuicio de que como hemos dicho la normativa urbanística aplicable al proyecto aprobado deba tener en cuenta, cuando sea sometida a la correspondiente declaración de impacto ambiental, la normativa vigente a partir de la Ley 10/2015 de medidas fiscales de gestión administrativa y de organización administrativa y financiera en vigor desde el 1.1.2016 y la vigente ley de evaluación Ambiental 21/2013”.

“(…) En todo caso debería redactarse un Plan de movilidad del Polígono, antes de la implantación de usos, conforme exige el art. 12 de la ley 6 /2001 y sería en ese Plan, donde deberán establecerse las determinaciones exigibles por la normativa respecto a la movilidad, sin que los actores acrediten que resulte insostenible ambientalmente la actuación por este asunto”.

“(…) La Sala concluye la estimación del recurso declarando la nulidad de la Resolución impugnada en lo que se refiere a : 1º.-La insuficiencia de la Memoria Ambiental. 2º.-La Falta de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Estratégica que debió de tramitarse previa a la aprobación de la ATE, habida cuenta de las afecciones al PORN de la Font Roja, La Red Natura, la Infraestructura verde existente y el impacto paisajístico. 2º.- La nulidad de los artículos 55.3 y 56 de las NNUU por admitir en tres zonas TBA, IBE e IBA infraestructuras DIN 6 (estaciones de servicios de suministro de carburantes) estando expresamente prohibidas en el informe de la CHJ, así como en relación con las actividades permitidas por estar prohibida la implantación de cualesquiera actividad que utilice o genere sustancias peligrosas (Anexo 1 y 2 del RD 60/2011). 3º.- La nulidad del artículo 56.2 de las NNUU que admite uso recreativo TRe y 56.3 que admite uso hotelero y usos de equipamiento comunitario por no ser no es conforme a la prohibición del informe, al Informe de la Subdirección General de Ordenación y Planificación, de fecha 8.1.2014.”

Comentario de la Autora:

Como hemos tenido oportunidad de comentar en otras ocasiones, una de las mayores dificultades en la labor de planeamiento urbanístico deviene de la convergencia de distintos instrumentos que afectan a espacios diversos. La clasificación del suelo, la existencia de planes de ordenación de recursos naturales o la afección de los terrenos a instrumentos

específicos como la Red Natura 2000 o su calificación como ZEPA limitan los usos de los mismos a efectos de una eventual reclasificación.

Resulta lógico que la creación de un área empresarial quede supeditada a una serie de exigencias legales de carácter ambiental, como la Memoria Ambiental, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Estratégica, debido al impacto ambiental inherente al desarrollo de actividades. En el caso de autos, las afecciones al PORN de la Font Roja, la Red Natura 2000, la estructura verde o el impacto paisajístico comprenden que la evaluación ambiental y la autorización ambiental estratégica deban otorgarse con carácter previo a la aprobación de la ATE.

Asimismo, las NNUU aplicables a actuaciones territoriales estratégicas como la de autos no pueden admitir infraestructuras como las estaciones de carburantes, por estar prohibidas en el informe de la CHJ, ni actividades cuya implantación conlleve el uso o generación de sustancias peligrosas de las contempladas en el Anexo 1 y 2 del RD 60/2011.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de julio de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Eduardo Rodríguez Laplaza\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ CAT 7136/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:7136

Temas Clave: planeamiento urbanístico; usos del suelo; explotación ganadera; urbanismo

Resumen:

El 2 de febrero de 2016, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Lérida dictó sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Naut Aran, de 28 de noviembre de 2013, de concesión de licencia de actividad a otro particular para una explotación de vacas de carne sita en Arties. La entonces recurrente interpuso el recurso de apelación que da origen al presente pronunciamiento. De una parte, pretende la nulidad de la resolución impugnada y de todas las que ella traen causa, solicitando el cese de la actividad, y en su caso, el precinto y las medidas pertinentes para evitar el desarrollo y efectos de la referida actividad. De otra, solicita indirectamente que se declare nulo el artículo 80.m) de las Normas Subsidiarias (NNSS) del Planeamiento de Naut Aran, por permitir el uso ganadero en régimen de explotación familiar.

La apelante manifiesta las siguientes consideraciones: i) la actividad se lleva a cabo de forma clandestina por carecer de licencia de actividad ambiental; ii) el transcurso del tiempo, la tolerancia municipal o el pago de tributos no pueden suponer un acto tácito de otorgamiento de licencia, tal y como establece la doctrina jurisprudencial; iii) se pretende la legalización de la actividad, no su ampliación; iv) no cabe legalizar una actividad clandestina en tanto se vulnera la normativa vigente al tiempo de la solicitud de su legalización; v) alega una vulneración del artículo 36 de la Ley de Sanidad Animal; vi) la aplicación permisiva del RAMINP no justifica que el impacto ambiental de la actividad se entienda insignificante o su compatibilidad con el suelo urbano; vii) se vulnera el régimen de distancias contempladas en el Decret 136/2009; viii) se insta la legalización de una granja en suelo urbano, supuestamente amparada por el artículo 80.m) de las NNSS del planeamiento urbanístico; ix) la implantación en el casco urbano de la granja no está justificada, siendo una actividad incompatible con aquella clase de suelo; x) se conculcan los derechos constitucionales a la salud, el medio ambiente y a una vivienda digna.

La estrategia de las apeladas es hacer pasar la solicitud de legalización que conduce a la licencia recurrida por un cambio de titularidad de la actividad. Sin embargo, la Sala interpreta que lo impugnado en el supuesto de autos es el acto administrativo de resolución de la solicitud de legalización de la actividad ganadera, de 26 de octubre de 2005, que carecía de título habilitante, siendo por ello una actividad clandestina. La antedicha solicitud de legalización decía ampararse en el régimen de comunicación ambiental previsto en el

Anexo III de la Llei 3/1998, no obstante, en realidad se estaba resolviendo la concesión de licencia de municipal de actividad.

La Sala alude a que en el expediente administrativo constan dos requerimientos al solicitante de aportación de documentación y de tramitación separada de solicitud de licencia, de 27 de diciembre del 2007, para dos actividades sitas en ubicaciones distintas, requerimientos que no fueron atendidos. Sin embargo, a 15 de julio de 2013, se solicita cambio de titularidad de la licencia de actividad (inexistente) y de explotación para estos mismos emplazamientos a favor del codemandado. Al Tribunal le sorprende que en los años transcurridos entre el requerimiento inicial al solicitante y la solicitud del cambio de titularidad no se operara la caducidad del expediente. Razona que ello no es óbice para admitir la subrogación o sucesión en la titularidad de una licencia no concedida y que, por tanto, no existe.

Agrega que la motivación del certificado de compatibilidad urbanística es insuficiente por no precisar la clase y calificación urbanística a la que pertenecen los emplazamientos en los que se pretendía ubicar la explotación ganadera. A los anteriores efectos, se sirve del informe de la Agencia Catalana de l'Aigua (ACA) obrante en el expediente para deducir estos extremos, ya que este precisa la caracterización del suelo de autos como urbano consolidado, en “casco antiguo”, “residencial”.

En el supuesto de autos, a la Sala le resulta confusa la localización de la actividad sometida a autorización. De una parte, el apelado solicita habilitación para sendas ubicaciones, informando de la compatibilidad urbanística de las mismas, si bien esta circunstancia se obvia en el informe técnico municipal de 13 de noviembre de 2013. Finalmente, se concedió licencia de actividad únicamente para el emplazamiento que se dice litigioso por el Ayuntamiento apelado. De otra, el mencionado informe de la ACA abarca ambas ubicaciones. Esta falta de claridad en el expediente dificulta la labor de dilucidar acerca de la localización y alcance de la actividad autorizada, produciéndose una situación de inseguridad jurídica.

Para la resolución de la controversia, el Tribunal centra su argumentación en la consideración relativa a la compatibilidad urbanística de la actividad ganadera, con impugnación indirecta del precepto del planeamiento general del municipio que la ampara. Entiende que la admisión del uso agrícola y ganadero en suelo urbano contemplado en el artículo 80.m) NNSS, sólo se justifica “acudiendo a una muy superada visión de núcleo urbano rural”. El citado artículo contempla un amplio régimen de usos, entre otros, el agrícola y ganadero en régimen de explotación familiar en suelo urbano. La Sala considera que dicho precepto incurre en vicio de nulidad por prever un uso incompatible con la naturaleza del suelo urbano. Agrega que las explotaciones que reúnen las características de la de autos deben venir asociadas al medio rural en el que no se admiten, como regla, construcciones destinadas a vivienda o alojamiento sino las asociadas a actividades de explotación agrícola, ganadera, de los recursos naturales, o, en general, rústica (art. 47.6 del Decret Legislatiu 1/2010). Considera que la explotación ganadera no puede tildarse de anecdótica o inocua a efectos ambientales.

En relación al artículo 80.m) NNSS, la heterogeneidad de usos propios de suelo urbano y no urbanizable contenida en el mismo conlleva vulneraciones del artículo 36 de la Ley 8/2003, dada la dificultad de respetar la distancia de la explotación con otros usos

incompatibles con la misma. El dictamen del perito judicial manifiesta que la distancia del estercolero proyectado al hotel y vivienda de la actora, contiguos a la explotación, es de tan solo 15 metros, poniendo en evidencia “la irracionalidad de la ordenación urbanística indirectamente impugnada”. Por todo ello, el Tribunal finalmente acuerda anular el acto de concesión de la licencia controvertida y declara la nulidad del artículo 80.m) NNSS.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Dada la inclinación de las apeladas a tratar de hacer pasar la solicitud de legalización que conduce a la licencia aquí recurrida por una de simple cambio de titularidad de determinada actividad, ha de quedar claro, en este estadio preliminar de nuestros razonamientos, a efectos del enjuiciamiento a acometer en esta alzada, que nos encontramos ante la impugnación de acto administrativo que viene a resolver una solicitud de legalización de actividad ganadera, de 26 de octubre de 2005 (folio 58 del expediente administrativo), que, como tal, por lo tanto, y a los efectos ambientales que aquí nos ocupan, carecía de titulación habilitante y era por ello clandestina.

Aquella solicitud, a tenor del proyecto que la acompañaba, decía ampararse en régimen de comunicación ambiental del Anexo III de la Llei 3/1998, pese a lo cual, de forma ciertamente paradójica, viene a resolverse a la sazón la concesión de licencia municipal de actividad, tramitándose aquí en verdad expediente de concesión de licencia, que trasciende el de simple comunicación.

Adornan el expediente administrativo muy singulares circunstancias, cuales sendos requerimientos, al solicitante inicial, de aportación de documentación, y de tramitación separada de solicitud de licencia para las dos actividades emplazadas en ubicaciones distintas, de 27 de diciembre de 2007 (folios 71 y 72 del expediente administrativo), no atendidos, a los que, sin solución de continuidad, sigue, nada menos que el 15 de julio de 2013, transcurridos más de cinco años, solicitud de cambio de titularidad a favor del codemandado en la instancia de licencia de actividad inexistente, para los mismos emplazamientos (entre ellos, el de autos, en la calle Deth Fort nº 6) y explotación (folio 80 del expediente administrativo).

Que en los largos años transcurridos entre requerimiento dirigido al solicitante inicial y solicitud de un mal llamado cambio de titularidad no se operara la caducidad del expediente resulta sorprendente, más lo que en modo alguno podemos admitir es que, no resuelta la solicitud inicial, se pretenda hacer pasar lo que no es sino una suerte de subrogación o sucesión en aquella petición por simple solicitud de cambio de titularidad de una licencia aún no concedida, y por ello inexistente. Del certificado de compatibilidad urbanística obrante al folio 90 del expediente administrativo puede predicarse la misma radical insuficiencia que de la motivación del acto aquí impugnado, no precisando aquél siquiera la clase y concreta calificación urbanística que se cierne sobre los dos emplazamientos en que se pretendía ubicar la actividad de explotación ganadera. De modo que nos vemos en la tesitura de haber de deducir ambas, nada menos, que del informe de la Agència Catalana de l'Aigua (en adelante, en su caso, ACA) obrante a los folios 161 y ss. de los autos elevados a esta Sala, a cuyo tenor, a propósito de informe solicitado por el propio Ayuntamiento a cuenta de solicitud de autorización de obras de mejora en la granja bovina, en el emplazamiento litigioso (folio 124 del expediente administrativo), pese al error en cuanto al

número (8) de que se trata (6 de la calle Deth Fort) en aquél, se caracteriza con precisión el suelo de autos como urbano consolidado, en “casco antiguo”, “residencial”.

“(…) se concede licencia de actividad para el solo emplazamiento que se dice litigioso por el Ayuntamiento apelado (folio 108 del expediente administrativo), sin explicación alguna de por qué se orilla resolución sobre la actividad en el emplazamiento de la calle Major, y, finalmente, el informe aludido de la ACA, a solicitud de autorización de obras de mejora en la explotación, vuelve a comprender ambas ubicaciones. Todo lo cual no hace sino sembrar dudas sobre la exacta localización y en suma alcance de la actividad autorizada, con graves repercusiones en términos, cuando menos, de seguridad jurídica.”

“(…) esta Sala estima que sólo puede concebirse el acomodo del uso agrícola y ganadero en suelo urbano, como hace el régimen de condiciones de uso de aquel art. 80 m) NNSS, acudiendo a una muy superada visión de núcleo urbano rural. El amplísimo régimen de usos de aquel precepto acaba con el corolario que aquí nos ocupa, admitiendo en suelo urbano, clave 1 (“Zona Casc Antic”), el uso consistente en agrícola y ganadero en régimen de explotación familiar. Entiende esta Sala que tal previsión incurre en vicio de nulidad, al preverse en suelo urbano un uso incompatible con él, y su naturaleza, hallándose la dotación de servicios propia de éste, por definición, destinada a servir otros muy distintos que el de explotación ganadera. Que ésta sea de utilidad, en la preservación de valores naturales que trasciendan incluso a la propia explotación de que se trate, no tiene por qué ponerse en duda, mas situando aquéllos en la esfera rural que corresponde a explotación como la de autos, no en la recreación del ambiente urbano, cualquiera que sea la dimensión de éste, y la orografía que lo acoja. Pues si de dejar en suelo urbano constancia y fiel reflejo de usos ancestrales bien podrá recurrirse, en aquél, a la pertinente actividad museística.

Explotaciones como la que nos ocupa no cobran sentido sino asociadas al medio rural, no admitiéndose en éste, como regla, otras construcciones destinadas a vivienda o alojamiento que las asociadas a actividades de explotación agrícola, ganadera, de los recursos naturales, o, en general, rústica (art. 47.6 del Decret Legislatiu 1/2010). Sin que pueda calificarse de anecdótica o inocua a efectos ambientales una actividad de explotación ganadera que comprende, en el mejor de los casos para los apelados, la estabulación de más de dos decenas de cabezas de ganado vacuno.

La ilegal mezcla de usos propios de suelo urbano y no urbanizable a que se presta el art. 80 m) NNSS, que el acto impugnado, siguiendo la imperfecta técnica del certificado de compatibilidad urbanística, siquiera menciona, conduce a situaciones atentatorias, sin afán exhaustivo, de los más elementales requerimientos derivados del art. 36 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, aquí traído a colación, pues, en pleno núcleo urbano, la distancia de la explotación a usos radical y absolutamente alejados de ella, incompatibles con la misma, es, por definición, nula, siendo imposible el aislamiento de los correspondientes alojamientos, posibilitando la regulación sanitaria del acceso de personas, animales y vehículos a la explotación. El propio perito de designación judicial ha dictaminado que la distancia del estercolero proyectado al hotel y vivienda de la actora, que dice contiguos a la explotación, es de 15 metros (folio 248 de los autos elevados a esta Sala), siendo así que cualquier concepción mínimamente racional y prudencial, desde la ortodoxia urbanística, y aun una lectura minimalista de los derechos constitucionales a que alude la recurrente, evidencia la irracionalidad de la ordenación urbanística indirectamente impugnada, lo que ha de conducir a la estimación de aquella impugnación, y a la del propio

recurso contencioso administrativo aquí ventilado, con la lógica consecuencia de la anulación del acto concediendo la licencia de autos y la declaración de nulidad del art. 80 m) de las NNSS del municipio.”

Comentario de la Autora:

La compatibilidad urbanística de la actividad ganadera en suelo urbano contemplada en el artículo 80.m) del planeamiento general del municipio, a pesar de venir limitada por el requisito de que se realice en régimen de explotación familiar, incurre en vicio de nulidad por prever un uso incompatible con la naturaleza del suelo urbano. La Sala entiende que la explotación objeto de controversia en el supuesto de autos debe venir asociada al medio rural en el que no se admiten, como regla, construcciones destinadas a vivienda o alojamiento a menos que estén asociadas a actividades de explotación agrícola, ganadera, de los recursos naturales, o, en general, rústica. A los anteriores efectos, toma en consideración las características particulares de la misma para determinar que no se trata de una actividad anecdótica o inocua a efectos ambientales.

Enlace:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=match=AN&reference=8566611&links=&optimize=20181113&publicinterface=true>

Iberoamérica

Argentina

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2018

[Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/Administración Nacional de Parques Nacionales, Estado Nacional y otros s/amparo ambiental”, Buenos Aires, 6 febrero de 2018](#)

Autora: Noemí Pino Miklavec, Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y Docente de la Universidad Nacional del Comahue Argentina

Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

Temas Clave: Amparo ambiental colectivo, Daño Ambiental, Administración Parques Nacionales, pasivos ambientales, explotación petrolera dentro de un Parque Nacional, derrame de petróleo

Resumen:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (en adelante CSJN) requiere información al Estado Nacional, a la Administración de Parques Nacionales, a la Comisión Regional del Río Bermejo y a la Provincia de Jujuy, ante una demanda promovida por particulares que pretenden la adopción de medidas concretas frente al daño ambiental colectivo, que denuncian y atribuyen a la actividad petrolera realizada en el Parque Nacional Calilegua, ubicado en la Provincia de Jujuy y dedicado a la conservación de las selvas tropicales de montaña.

Comentario:

La demanda de amparo ambiental colectivo es iniciada en realidad por dos particulares, Sra. Silvia Graciela Saavedra y Sr. Ramón Héctor Luna, en su calidad de vecinos de las localidades de Lozano y de San Salvador de Jujuy (Provincia de Jujuy), ubicadas en la región declarada por la UNESCO como Reserva de Biósfera de las Yungas y en su zona de influencia, por daño ambiental colectivo, en los términos de los arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la Ley General del Ambiente 25.675, contra la Administración de Parques Nacionales, el Estado Nacional, la Provincia de Jujuy, YPF S.A. (en su carácter de continuadora de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E.), la unión transitoria de empresas Petróleos Sudamericanos S.A. - Necon S.A., Pluspetrol S.A., JHP International Petroleum Engineering Ltda., Jujuy Energía y Minería S.E. (J.E.M. S.E.), Felipe Frogner y el Municipio de Yuto, ante el Juzgado Federal N° 2 de la Provincia de Jujuy, con el objeto de obtener que se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de la continuidad de la explotación petrolera en el yacimiento “Caimancito”, situado dentro del Parque Nacional Calilegua y de la omisión en el ejercicio del poder de policía ambiental en el pozo “Caimancito e3” (también identificado como Ca.e3), ubicado en las inmediaciones del mencionado parque nacional, así como de los actos administrativos que autorizaron aquella actividad, entre los que se encuentra la adjudicación de la concesión por parte del

Estado Nacional y aprobación de la cesión de la explotación petrolera efectuada por la Provincia de Jujuy.

Asimismo, pretendían que se ordene el cese de las conductas generadoras del daño ambiental colectivo, que se imponga a sus responsables el deber de recomponer progresiva y gradualmente el ambiente y que se exija a la empresa concesionaria de la explotación petrolera la contratación del seguro ambiental en los términos previstos por la ley 25.675.

En la sentencia se hace referencia a la explicación brindada por los actores en cuanto a que dentro del Parque Nacional Calilegua, creado en 1979 mediante la donación de tierras efectuada por la Provincia de Jujuy, se encuentra el yacimiento “*Caimancito*”, cuya explotación hidrocarburífera comenzó en 1969 a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E., que la continuó hasta que, mediante el decreto nacional 1275/92, se otorgó la concesión del área por un plazo de 25 años a la U.T.E. Necon S.A. - Petróleos Sudamericanos S.A.

Los actores también señalaron que en 1996 la Administración de Parques Nacionales y la concesionaria del yacimiento firmaron un acta acuerdo en la que se estableció un plan de mitigación de pasivos ambientales dejados por la empresa petrolera estatal, el cual -afirman- no fue cumplido.

Igualmente, se menciona que en la presentación inicial los actores aludieron a distintas comunicaciones enviadas en el año 2007 y 2008 por la intendencia del Parque Nacional Calilegua al gobierno de la Provincia de Jujuy, a la concesionaria del área e incluso al Fiscal Federal de Jujuy, alertando sobre los riesgos que implicaba el mantenimiento de la actividad petrolera en el yacimiento, al par que denunciaba la contaminación existente en el arroyo Saladito, como el derrame de petróleo crudo producido por la rotura de una línea de conducción del fluido.

Continua relatando lo manifestado por los actores en cuanto a que, a pesar de todo el gobierno provincial autorizó la cesión de derechos y obligaciones entre la U.T.E. Necon S.A. - Petróleos Sudamericanos S.A. y Pluspetrol S.A. y, posteriormente, autorizó a Pluspetrol S.A., en su carácter de titular de la concesión de explotación del área “*Caimancito*”, a ceder el 100% de su participación en los derechos y obligaciones de dicha concesión a favor de JHP International Petroleum Engineering Ltda., empresa que -en 2013- habría suscripto una carta de intención con J.E.M. S.E. para establecer las bases de trabajo de la futura unión transitoria de empresas para la exploración y explotación de hidrocarburos y sus derivados en el yacimiento “*Caimancito*” por un período de 24 años.

Detalla que describieron que en el yacimiento se habrían perforado 34 pozos, de los que solo 12 se encontrarían en producción, bajo condiciones deficientes de seguridad ambiental dentro de un área natural protegida en la que se encuentra prohibida la actividad petrolera. Asimismo, que según refieren los actores se había comprobado la existencia de daño ambiental en el pozo Ca.e3, lo que fue puesto en conocimiento de la Administración de Parques Nacional, habiendo detectado en el año 2000, los guarda parques del Parque Nacional Calilegua alta salinidad en aguas del arroyo Yuto, causada por el abandono del pozo, en tanto la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en el 2001/2 inició gestiones para dar solución al problema de contaminación de la cuenca de dicho río, generado por el pozo en cuestión.

Los actores entienden que la actividad petrolera llevada a cabo en aquellos lugares resulta violatoria de lo dispuesto por el art. 41 de la Constitución Nacional y las leyes 22.351, 17.319 y 25.675. Razón por la cual, atribuyeron responsabilidad a: a) la Administración de Parques Nacionales por el ejercicio deficiente y antijurídico de la función que le fue asignada por ley; b) al Estado Nacional, por haber autorizado la continuidad de la explotación petrolera luego de la creación del Parque Nacional Calilegua y omitido realizar la recomposición del ambiente en la zona del pozo abandonado; c) a la Provincia de Jujuy, en tanto dictó actos administrativos que aprobaron cesiones de derechos y obligaciones derivados de la concesión petrolera, los que vulneran la prohibición de la actividad petrolera en zonas de reserva natural, y por cuanto omitió realizar acción alguna tendiente a recomponer el ambiente dañado por el derrame del pozo Ca.e3 y sancionar a los responsables; d) a YPF S.A., en virtud de ser la continuadora de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E., empresa que perforó los 34 pozos del yacimiento “Caimancito”, el pozo Ca.e3 y colocó tanques, piletas y válvulas, entre otras instalaciones; e) a las restantes empresas (la Unión Transitoria de Empresas Petróleos Sudamericanos S.A. - Necon S.A., Pluspetrol S.A., JHP International Petroleum Engineering Ltda., J.E.M. S.E.), en su calidad de continuadores de una actividad legalmente prohibida como es la explotación del yacimiento dentro del Parque Nacional Calilegua; f) a Felipe Frogner, en su condición de titular dominial del inmueble en el que está situado el pozo Ca.e3, por no haber formulado las denuncias pertinentes ni exigido la recomposición del ambiente afectado; y, g) al Municipio de Yuto (Provincia de Jujuy), por ser titular del poder de policía originario en materia ambiental.

Como medida cautelar los actores solicitaron el cese inmediato de los efectos de los actos administrativos dictados como consecuencia de la aprobación y autorización de la cesión de los derechos y obligaciones de Pluspetrol S.A., a favor de JHP International Petroleum Engineering Ltda., así como de los actos administrativos relativos a la aprobación de los proyectos de trabajos y de aquellos relacionados con la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte de la Unidad de Gestión Ambiental Minera de la Provincia de Jujuy. De igual modo con carácter precautorio, pretendieron que se ordenara la suspensión inmediata de la extracción de petróleo y de todos los trabajos vinculados a esa actividad, que se permitiera la realización de los trabajos destinados al relevamiento y obtención de pruebas y que no se efectuara modificación alguna sobre la ubicación del pozo Ca.e3.

Paralelamente, requirieron la anotación de la litis en la Inspección General de Justicia, en los registros públicos de comercio de las respectivas jurisdicciones, en los libros de accionistas de las empresas codemandadas y en el registro inmobiliario de la Provincia de Jujuy.

Luego de haberse declarado incompetente el juez a cargo del Juzgado Federal n° 2 de Jujuy para entender en la causa, la CSJN sin realizar un pronunciamiento expreso sobre su competencia alude al Dictamen de la Procuradora Fiscal, quien en su dictamen consideró que el proceso corresponde a la instancia originaria de la CSJN, en razón de las personas, ya que se encontraban demandados el Estado Nacional, la Administración de Parques Nacionales y la Provincia de Jujuy conformando un litisconsorcio pasivo necesario; y en razón de la materia porque las pretensiones deducidas constituían una cuestión de naturaleza federal.

Sentado ello, la CSJN en el fallo en comentario hacer mención al principio de división de poderes, entendiendo en el Considerando 3, que los hechos denunciados exigen de su parte *“el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional, más allá de la decisión que pueda recaer en el momento que se expida sobre su competencia para entender en el caso por vía de la instancia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional (conf. causas “Salas, Dino”, Fallos: 331:2925; CSJ 175/2007 (43-V)/CS1 “Vargas, Ricardo Marcelo c/ San Juan, Provincia de y otros s/ daño ambiental”, sentencia del 24 de abril de 2012)”*.

Seguidamente agrega que: *“es así, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (Fallos: 328:1146)”*.

Sin embargo, en el considerando 4º, el Tribunal después de aludir a su carácter de custodio de las garantías constitucionales y a la Ley 25.675, General del Ambiente, con transcripción de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley que precisamente establece que: *“el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañinos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”*, no efectuó pronunciamiento alguno respecto de las prevenciones solicitadas por los actores sino que únicamente optó por requerir, sin perjuicio de lo que en definitiva se decida, al Estado Nacional, a la Administración de Parques Nacionales, a la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) y a la Provincia de Jujuy que informen y acompañen actuaciones relativas al *“Yacimiento Caimancito”*, en particular lo atinente a autorizaciones, concesiones y cesiones para la exploración, explotación y/o cualquier otro aspecto relativo a la actividad hidrocarburífera del área, junto con toda actuación relativa a los distintos aspectos ambientales del referido yacimiento.

Puntualmente, a la Administración de Parques Nacionales, también se le requiere informe sobre la existencia de planes de mitigación de pasivos ambientales en el ámbito del Parque Nacional Calilegua, acompañando en su caso, la documentación relacionada a dicho tópico; y a la Provincia de Jujuy le requiere informe sobre las medidas adoptadas después del cese de la explotación de petróleo en el Parque Nacional dispuesta por la Ley de la Provincia de Jujuy N° 5889.

Conclusión:

Era de esperar frente a la gravedad de los hechos denunciados por los actores dentro de un Parque Nacional, que esta decisión preliminar de la Corte fuera más allá que un simple requerimiento de documentación e informe de aspectos ambientales y planes de mitigación de pasivos ambientales, entre otros. Ello así, en la medida que por el excesivo tiempo transcurrido desde las comunicaciones a que aluden los actores respecto de los riesgos que implicaba el mantenimiento de la actividad petrolera dentro de una zona que merece especial protección, pudo avanzar -conforme lo solicitaron expresamente- en la determinación de trabajos destinados al relevamiento y obtención de pruebas sobre la situación actual de la zona afectada, como también en la individualización del daño y en la



precisión de medidas de mitigación o remediación, en orden a las facultades concretas que le reconoce al Tribunal el art. 32 de la Ley 25.675. Sin embargo, no lo hizo, optando únicamente por recabar información.

Documento adjunto: 

Chile

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2018

[Sentencia Corte Suprema de 27 de agosto de 2018: Protección de Humedales Artificiales](#)

Autoras: Pilar Moraga Sariego, Profesora Asociada, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Centro de Derecho Ambiental; Verónica Delgado Schneider, Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción¹

Fuente: Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 118- 2018, 27 de agosto de 2018²

Temas clave: Acción de protección, afectación a la garantía constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; humedal artificial, servicios ecosistémicos

Resumen:

La Junta de Vecinos Jardín Oriente 3, Agrupación Cultural por los Humedales y Entornos Naturales y la Sociedad Educacional Winkler Contreras (dueña del colegio Da Vinci), todos vecinos del sector denominado Jardín Oriente de la comuna de Puerto Montt dedujeron recurso de protección en contra de la Inmobiliaria GPR Puerto Varas Limitada (en adelante, “Inmobiliaria GPR”), Inmobiliaria Socovesa Sur S.A. (a continuación Socovesa) y el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos (en adelante SERVIU).

El principal cuestionamiento es el proceder arbitrario e ilegal de la Inmobiliaria GPR que intervino el Humedal Llantén sin contar con los permisos sectoriales para realizar las obras. Lo anterior significó la modificación del cauce denominado “estero sin nombre”, como consecuencia del drenaje de las aguas del humedal, lo cual unido a las fuertes precipitaciones que afectan normalmente a la Región y el desborde de la piscina que administran las segundas recurridas causó diversas inundaciones que dañaron severamente los inmuebles cercanos y el colegio Da Vinci, que debió ser cerrado durante dichos episodios, además de la afectación del ecosistema del humedal.

A su vez se señala que la Inmobiliaria Socovesa mantiene en terrenos de su propiedad, una piscina de retención de aguas lluvias para los conjuntos habitacionales que construyó en el sector y que es administrada por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), la cual en periodos de fuertes lluvias sobrepasa su capacidad provocando el desborde de sus aguas y, posterior anegamientos de los terrenos colindantes.

La Corte Suprema acoge la acción de protección y sostiene que el actuar de los recurridos se aparta de la normativa jurídica ambiental y urbanística y, por ende, lesiona las garantías constitucionales del derecho a la integridad física y psíquica de toda persona (art. 19 N° 1) y la de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8), en este caso,

¹ Se agradece a los Centros Fondap N° 1511009 (CR2), N°1511019 y N°15130015 (CRHIAM)

² <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>, buscar con número de rol y año: Corte Suprema Rol 118, Año 2018

“respecto de los habitantes del sector Oriente de la comuna de Puerto Montt”, disponiéndose las siguientes medidas:

a) La Municipalidad deberá revisar los permisos de construcción y recepciones de obras que autorizó a los recurridos, sobre la base que el sector cuenta con un humedal y por él pasa una vía fluvial que es parte de la red primaria del Sistema de Evacuación y Drenaje de Aguas Lluvias.

b) SERVIU deberá planificar, estudiar y fiscalizar el correcto funcionamiento de la piscina de retención de aguas lluvias, cuyo funcionamiento deberá mantener la Inmobiliaria Socovesa.

d) Inmobiliaria GPR desplegará todas las medidas que sean necesarias para la protección del Humedal, mientras la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos estudia y revisa la situación en que se encuentra el mismo, con el fin de adoptar las providencias del caso.

e) En el plazo de tres años el colegio deberá ser reubicado para despejar el área de escurrimiento natural de las aguas lluvias del sector.

Se previene que la Ministra Sra. Sandoval y el Abogado Integrante Sr. Abuauad, no compartan lo ordenado en la letra e) anterior pues el colegio se ha visto inundado, por el actuar de las recurridas y por ello son partidarios que la autoridad disponga las medidas necesarias para implementar un sistema de drenaje adecuado que no afecte la condición del humedal y que no favorezca el escurrimiento de las aguas en el entorno del Colegio, como asimismo, prohíba a la Inmobiliaria GPR que realice movimientos de tierra en dicho sector, sin que ello se autorice previamente por la autoridad competente. Adicionalmente, consideran que se aribtren las medidas destinadas a evitar los riesgos que se derivan de la construcción del talud.

Destacamos los siguientes considerandos:

1.- En el Loteo 10 B, Fundo La Paloma, Sector denominado Jardín Oriente de la comuna de Puerto Montt, de propiedad de la Inmobiliaria GPR, **se emplaza el denominado humedal Llantén.**

2.- El Seremi del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos con fecha de 4 de febrero de 2016, solicitó al Alcalde de la comuna de Puerto Montt su intervención respecto del humedal ubicado en el Sector Jardín Oriente. Expresó que funcionarios de la Dirección General de Aguas (DGA) realizaron un levantamiento en terreno y se constató que **dicho cuerpo de agua se originó después del año 2002**, producto de la construcción de un camino, **pero que igualmente correspondería a un tipo de ecosistema denominado humedal, en donde habitan una serie de especies y que no se encuentra protegido conforme a la Convención Rasmussen.**

3.- El Doctor José J. Núñez, del Instituto de Ciencias Marinas y Climatológicas, Facultad de Ciencias de la Universidad Austral de Chile, en informe dirigido a la Junta de Vecinos Jardín Oriente y el Grupo Salvemos el Humedal Llantén, Puerto Montt, sobre

“Determinación de especímenes de anfibios del Humedal Llantén”, certificó que era el lugar de reproducción de la rana grande chilena juvenil, “*Calyptocephalella gayi*”, la que se encuentra clasificada **en Peligro** para la VII Región, según el Libro Rojo de los Vertebrados de Chile (CONAF, 1993) y en Peligro de Extinción en la zona sur (VIII a X Región), según la Ley y Reglamento de Caza (SAG, 1998). Complementariamente ha sido catalogada como **vulnerable** por la Unión Internacional para la Conservación de la naturaleza (IUCN 2014) y un recurso zoogenético y alimentario **importante** para el país.

Séptimo: Que para resolver la controversia es necesario precisar que los recurrentes denuncian como actos arbitrarios e ilegales los siguientes: a) la intervención ilícita de la Inmobiliaria GPR del humedal Llantén, al desarrollar obras de desecación del mismo, con el consiguiente daño ecológico que aquello produce, b) el descargue y derrames de aguas lluvias desde la piscina construidas al efecto por la empresa Socovesa y c) las inundaciones que producto del desvío de las referidas aguas afecta a los inmuebles de propiedad de los actores.

Octavo: Que respecto del primer acto, cabe precisar que el cuerpo de agua que los recurrentes denominan humedal Llantén **no se encuentra protegido** por la Convención de Ramsar sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional. Sin embargo, resulta útil recordar que aquella define a dichos sitios como “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”, siendo la particularidad de **dicha definición el que comprende los humedales creados artificialmente.**

En este mismo orden de ideas, el Estado a través de una política pública de protección denominada “Estratégica Nacional de Biodeversidad 2017-2030”, aprobada en el marco de la ratificación que en el año 1994, Chile hizo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en que se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, **se encuentra la protección de los humedales** porque aquellos constituyen, entre otros, fuente de reservas de aguas, de irrigación de los cultivos y de preservación de la flora y fauna para el sustento del planeta.

Elementos que permiten **colegir la importancia** de dichos sistemas ecológicos para la humanidad y su necesidad de protección.

Noveno: Que dentro de este contexto unido al mérito de los antecedentes acompañados a los presente autos, se advierte que, como se dijo, el cuerpo de aguas denominado “Humedal de Llantén” **no tiene la categoría Ramsar, pero no es menos cierto**, que instituciones estatales -Conicyt aprobó un proyecto para su estudio- y la comunidad científica – Universidad Austral desarrolló un informe sobre la fauna existente en el mismo; unido a las definiciones sobre humedal antes transcritas, **permiten reconocerlo** como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora.

De esta manera, para este caso particular, dicho cuerpo de aguas **se adapta al concepto** de humedal y, por consiguiente, tal como lo postulan los recurrentes emana la necesidad de su

protección desde que estos sitios han sido considerados por la comunidad internacional, como pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, **siendo un deber del Estado velar por su preservación.**

Décimo: Que, en consecuencia, la recurrida Inmobiliaria GPR **aun cuando sea dueño del terreno donde se emplaza el humedal**, no se encuentra facultada para drenar sus aguas atendido el bien superior que ha de resguardarse, esto es, proteger el referido ecosistema.

De forma tal que la intervención que ha efectuado la recurrida sobre el mismo permite configurar la infracción a las garantías fundamentales del derecho a la integridad física y psíquica de toda persona y la de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en este caso, **respecto de los habitantes del sector Oriente de la comuna de Puerto Montt**, razón por la cual **las autoridades medio ambientales conjuntamente con las comunales deberán velar por la protección y conservación del mismo**, conforme se dirá más adelante.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente, que la empresa sostuvo ante el Departamento de Medio Ambiente de la Municipalidad, el 10 de agosto de 2017, que tenía la voluntad de llegar a un acuerdo con el municipio en relación a la conservación del humedal, **es decir, no sólo reconoció su existencia sino que, además, expresó su voluntad a conservarlo.**

Undécimo: Que, en segundo lugar, respecto al rebalse de la piscina de retención de aguas lluvias que inundaría los inmuebles de los recurrentes, es importante destacar que los litigantes se encuentran contestes en que aquella se encuentra situada en un inmueble de propiedad de Socovesa, que era parte de un proyecto de evacuación de agua lluvias para los cinco condominios de viviendas construidas por la misma, que en la actualidad también recibe las aguas lluvias del condominio de la otra recurrida, sin autorización de ésta y que unido al drenaje del humedal Llanten se han producido inundaciones en dicho sector que han afectado a las viviendas y el colegio de los recurrentes, no obstante que el modelo original contemplaba unas tuberías de rebalse para conducir las aguas hacia el cauce natural ubicado en el sector norte del sitio. En el informe que evacua la Dirección General de Aguas precisa que dicho régimen es parte del sistema maestro de evacuación de aguas lluvias de la comuna de Puerto Montt... Asimismo, consta que todas las obras antes referidas fueron autorizadas por la Municipalidad de Puerto Montt y por el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, en lo que les compete.

Décimo tercero: Que de la normativa expuesta se concluye que tanto la Municipalidad de Puerto Montt, a través de su Dirección de Obras Municipales (DOM) y el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, **autorizaron construcciones de manera descoordinada, fuera de las políticas públicas y que no cumplen con los requisitos legales afectando con ello los derechos fundamentales invocados por los recurrentes.** En efecto, como se dijo, salvo la obra para descarga de aguas lluvias que efectuaba la Inmobiliaria GPR Puerto Varas Ltda. al estero sin nombre, - reconocida por ésta- todas las demás obras del sector –construcción de cinco condominios, piscina de rebalse y colegio Da Vinci- cuentan con los permisos respectivos para su edificación y construcción. Sin embargo, dichas autorizaciones pasaron por alto que el referido cauce es

parte del “Plan Maestro de Evacuación y Drenaje de Aguas Lluvias de la ciudad de Puerto Montt” y, por consiguiente, cualquier modificación en su entorno debía ser evaluada bajo ese perfil, cuestión que conforme a lo expuesto no aconteció.

Décimo cuarto: ... En efecto se comprobó que la empresa GPR Puerto Varas drenó las aguas del humedal Llantén sin considerar su importancia medio ambiental y que el escurrimiento de aquellas no era posible debido a la obstrucción de la vía natural de evacuación; que la misma empresa efectuó obras para la descarga de aguas lluvias del condominio de su propiedad sin contar con las autorizaciones pertinentes al intervenir indebidamente el “estero sin nombre”.

Asimismo, quedo establecido que Socovesa y Serviu de la Región de Los Lagos, son responsables de la piscina de retención de aguas lluvias, que colapsa e inunda –junto con el actuar de la primera recurrida- el sector de Jardín Oriente de la comuna de Puerto Montt y que lo anterior se debe a que se autorizó la construcción del colegio Da Vinci, sobre la vía natural de escurrimiento de las aguas lluvias, obstaculizándolo e impidiendo su paso, lo cual provoca las inundaciones y daños que los actores denuncian.

Décimo quinto: Que esta Corte ya ha declarado en los autos Rol N°18.218-17, que las autorizaciones administrativas no habilitan para perjudicar a terceros, es decir, no se puede tolerar la lesión de derechos subjetivos o intereses particulares en una medida no contenida en la normativa vigente o por el uso social o la razón, porque, en caso contrario, el desarrollo de dichas actividades justificada en tales concesiones constituiría un abuso del derecho.

El artículo 52 de la Ley N°19.880, en este mismo sentido, impone como límite de los actos administrativos la lesión de derechos de terceros, por lo que **no podría estimarse que la autorización faculta a su titular para mermarlos, tal como aconteció en la especie.**

Décimo sexto: Que, por consiguiente, se configuran elementos de juicio suficientes que objetivamente permiten imputar a las recurridas intervención directa en los hechos que se denuncian y que causaron los daños que por esta vía se busca reparar, por lo que en consecuencia, corresponde acoger el recurso de protección y la ejecución por aquellas de las medidas reparativas que a continuación serán resueltas.

Comentarios de las autoras:

El reciente fallo de la Corte Suprema dice relación con un problema que afecta a muchos humedales del país, cuando son desecados o rellenados para que en ellos o cerca de ellos se puedan construir proyectos inmobiliarios o desarrollar otras actividades.

Al respecto, cabe destacar que el creciente interés de la sociedad por estos ecosistemas y la contaminación, producto del vertido de basuras, aguas servidas, residuos industriales líquidos, han motivado diversas iniciativas para reforzar su protección, tales como denuncias que buscan la aplicación de sanciones, así como acciones judiciales que persiguen anular las autorizaciones otorgadas a proyectos o actividades que generen impactos en estas zonas, adoptar medidas correctivas (como en este recurso de protección) o reparar el daño ambiental causado. Así por ejemplo, en octubre de este año, el máximo Tribunal rechazó

los recursos de casación en la forma y en el fondo presentados por minera Maricunga en contra la sentencia dictada por el Segundo Tribunal de Santiago (R-118-2016³) que conoce de la reclamación en contra de la resolución de la Superintendencia de Medio Ambiente que la sancionó por no cumplir con sus obligaciones de dar aviso y adoptar las acciones necesarias e idóneas, para hacerse cargo de los impactos ambientales no previstos del proyecto y el consecuente desecamiento de un humedal en la región de Atacama, ordenando la clausura parcial de los pozos de extracción del proyecto (CS rol N°42.004-2017⁴). El 24 de noviembre recién pasado, el Tribunal Ambiental de Santiago condenó a esta misma minera por daño ambiental provocado en el lugar (D-26⁵). También en octubre de este año, la Corte Suprema confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, que el 28 de agosto de 2018 rechazó el recurso de protección interpuesto por una empresa que quería realizar sky acuático en la laguna y humedal de San Pedro de la Paz en la región del Biobío, en el centro del área metropolitana, por la contaminación que la actividad podía causar en un cuerpo de agua que, además de ser rico en biodiversidad, debe mantener el agua limpia para proveer de agua a la comunidad, en caso de emergencias (CS rol N°22.196-2018⁶). En este sentido es posible afirmar que con estos fallos la Corte Suprema refuerza una interpretación amplia de la garantía constitucional del artículo 19 n°8, en el sentido de no limitarlo estrictamente a la protección respecto de la contaminación y comprender en ella la protección de los ecosistemas.

En el caso en comento, es necesario destacar que la Corte Suprema, a través de una interpretación amplia de la normativa vigente y tomando en cuenta los tratados internacionales firmados por Chile y la información científica disponible, decide otorgar protección constitucional al Humedal Llantén, pese a no ser natural y carecer de protección “oficial” dentro de las categorías de Ramsar. Para ello aplica directamente -a falta de una definición legal o reglamentaria- la amplia definición de humedal de la Convención Ramsar, suscrita por Chile, que incluye a los humedales “artificiales”, esto es, los creados por la intervención antrópica y argumenta, que existen antecedentes para reconocer al Humedal Llantén, dentro de las categorías previstas por dicho acuerdo internacional.

Luego del reconocimiento del carácter de humedal del ecosistema afectado, la Corte señala, “emana la necesidad de su protección... siendo un deber del Estado velar por su preservación.” En este punto, el máximo Tribunal reitera, como en fallos recientes, el deber de los órganos del Estado de actuar de manera preventiva y reprocha su descoordinación, la cual se manifiesta en el otorgamiento de autorizaciones a diversos proyectos que no consideran que el cauce afectado es parte del Plan Maestro de Evacuación y Drenaje de Aguas Lluvias de la ciudad de Puerto Montt.

En consideración a lo anterior, se ordena implementar una serie de medidas, tanto por parte de la Municipalidad (revisar permisos otorgados), Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente (revisar y adoptar las providencias para mejorar la situación de desprotección del humedal) y el Servicio de Vivienda y Urbanización (planificar el

³ Santiago, 31 de agosto de 2017, <https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-118-2016-31-08-2017-Sentencia.pdf>

⁴ Santiago, 9 de octubre de 2018, <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>, buscar con número de rol y año.

⁵ Santiago, 23 de noviembre de 2018, <https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/11/D-26-2016-23-11-2018-Sentencia.pdf>

⁶ Santiago, 30 de octubre de 2018, <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>, buscar con número de rol y año.

funcionamiento piscina), como por los particulares (Socovesa deberá mantener el funcionamiento de la piscina, GPR deberá desplegar “todas las medidas que sean necesarias para proteger el humedal” y la sociedad dueña del colegio deberá reubicarlo, en un plazo de tres años, para despejar el área de escurrimiento natural de las aguas lluvias del sector).

En este último punto, el fallo es novedoso, pues ordena revisar los permisos de construcción y recepciones de obras otorgados, ordenando incluso la reubicación de un colegio. Al respecto indica que “las autorizaciones administrativas no habilitan para perjudicar a terceros, es decir, no se puede tolerar la lesión de derechos subjetivos o intereses particulares en una medida no contenida en la normativa vigente o por el uso social o la razón, porque, en caso contrario, el desarrollo de dichas actividades justificada en tales concesiones constituiría un abuso del derecho.” Ahora, en opinión de la Ministra Sra. Sandoval y el Abogado Integrante Sr. Abuauad, se debía evitar el traslado del colegio y a cambio ordenar la adopción de medidas para que se implemente un sistema de drenaje adecuado que no afecte la condición del humedal y que no favorezca el escurrimiento de las aguas en el entorno del Colegio, como asimismo, prohibir a la Inmobiliaria GPR que realice movimientos de tierra en dicho sector.

Además, se argumenta que el ejercicio del derecho de propiedad tiene como límite el resguardo de los ecosistemas valiosos al declarar: “la recurrida Inmobiliaria GPR aun cuando sea dueño del terreno donde se emplaza el humedal, no se encuentra facultada para drenar sus aguas atendido el bien superior que ha de resguardarse, esto es, proteger el referido ecosistema.”

Finalmente, es necesario mencionar que el fallo en comento impone un estándar más alto en la evaluación de los antecedentes del control de las aguas lluvias en proyectos inmobiliarios, además de subrayar la necesidad de valorar adecuadamente los beneficios que los humedales prestan a la sociedad, especialmente a las ciudades, donde se transforman en cuerpos capaces de recibir y contener aportes mayores de agua protegiéndonos de las inundaciones. Esto es especialmente importante en el contexto de cambio climático y ciudades más resilientes y sustentables; lo que hace imperioso incluir la mantención y restauración de los humedales como medida en el Plan de Adaptación al cambio climático de las ciudades chileno.

Documento adjunto: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>

Competencia: Corte Suprema

Rol: 118

Año: 2018

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Fernando López Pérez

Ayudas y subvenciones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de diciembre de 2018

A continuación se ofrece una relación sistematizada de las ayudas y subvenciones aprobadas a lo largo del mes de noviembre de 2018, relacionadas directa o indirectamente con la materia ambiental. Dentro de cada apartado, el lector tendrá acceso al contenido íntegro de la disposición normativa reguladora de cada ayuda a través de un enlace a la página del boletín oficial correspondiente o, en su caso, a la de la institución convocante. Al mismo tiempo, se le facilita el plazo concreto para la presentación de solicitud, en aquellos casos en que así se exija.

Estatales

- Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español. (BOE núm. 266, de 3 de noviembre de 2018)

Fuente: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/11/03/pdfs/BOE-A-2018-15056.pdf>

Plazo: el que determine el órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén situadas las superficies a reestructurar o reconvertir.

Andalucía

- Orden de 25 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Entidades Locales para la instalación de sistemas de filtrado y desinfección de aguas tratadas en estaciones depuradoras de aguas residuales, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.3). (BOJA núm. 212, de 2 de noviembre de 2018)

Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/212/BOJA18-212-00020-17750-01_00145016.pdf

Plazo: el que se establezca en la convocatoria.

- Orden de 25 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Comunidades de Regantes, para la conexión a estaciones de tratamiento de aguas regeneradas procedentes de depuradoras de aguas residuales o desaladoras de agua de mar y aguas salobres para su utilización en el riego agrícola, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Submedida 4.3).

Fuente: (BOJA núm. 212, de 2 de noviembre de 2018)

Plazo: el que se establezca en la convocatoria.

- Orden de 29 de octubre de 2018, por la que se convocan para el año 2019 las ayudas previstas en la Orden de 14 de noviembre de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para el Desarrollo sostenible de la pesca en Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (2014-2020), modificada por la Orden de 28 de noviembre de 2017. (BOJA núm. 215, de 7 de noviembre de 2018)

Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/215/BOJA18-215-00055-18139-01_00145365.pdf

https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/215/BOJA18-215-00002-18141-01_00145364.pdf

Plazo: dos meses contados desde el día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el extracto previsto en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Orden de 29 de octubre de 2018, por la que se convocan para el año 2019 las ayudas previstas en la Orden de 30 de enero de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para el Desarrollo sostenible de la Acuicultura Marina en Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (2014-2020). (BOJA núm. 215, de 7 de noviembre de 2018)

Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/215/BOJA18-215-00014-18140-01_00145363.pdf

https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/215/BOJA18-215-00002-18142-01_00145361.pdf

Plazo: dos meses contados desde el día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el extracto previsto en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Orden de 5 de noviembre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a nuevos regadíos abastecidos con aguas regeneradas, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.3). (BOJA núm. 221, de 15 de noviembre de 2018)

Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/221/BOJA18-221-00021-18557-01_00145805.pdf

Plazo: el que se establezca en la convocatoria

Asturias

- Resolución de 25 de octubre de 2018, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras destinadas a fomentar la adhesión voluntaria de organizaciones al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS). (BOPA núm. 254, de 2 de noviembre de 2018)

Fuente: <https://sede.asturias.es/bopa/2018/11/02/2018-10877.pdf>

Plazo: 20 días hábiles, a contar desde el día siguiente al de la publicación de la correspondiente convocatoria en el BOPA.

Cantabria

- Extracto de la Orden del Consejero de Medio Rural, Pesca y Alimentación, de 16 de noviembre de 2018, por la que se convocan las ayudas a las asociaciones de ganaderos para el fomento de las razas autóctonas españolas para el año 2019. (BOC núm. 230, de 26 de noviembre de 2018)

Fuente: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=332894>

Plazo: 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de Cantabria.

- Orden UMA/41/2018, de 20 de noviembre, por la que se convocan subvenciones para financiar las actuaciones de los Ayuntamientos en el procedimiento de elaboración de Bases de Datos de Áreas Degradadas (BDADs). (BOC núm. 233, de 29 de noviembre de 2018)

Fuente: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=332902>

<https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=332946>

Plazo: un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de Cantabria.

Castilla-La Mancha

- Resolución de 26/11/2018, de la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales, por la que se convocan las subvenciones en régimen de concesión

directa para ayuntamientos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha para el año 2018. [NID 2018/14036]. (DOCM núm. 232, de 28 de noviembre de 2018)

Fuente:

https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/11/28/pdf/2018_14036.pdf&tipo=rutaDocm

Plazo: 20 días naturales a contar desde el día siguiente a la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de la presente convocatoria.

Castilla-León

- Orden AYG/1173/2018, de 23 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación en Castilla y León en materia de inversión productiva incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020 cofinanciado por el FEADER. (BOCyL núm. 212, de 2 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/11/02/pdf/BOCYL-D-02112018-8.pdf>

Plazo: la correspondiente orden de convocatoria establecerá el plazo de presentación de las solicitudes de ayuda, el cual no podrá superar los seis meses desde la publicación de su extracto en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Extracto de la Orden de 29 de octubre de 2018, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones, cofinanciables por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dirigidas a la mejora de la eficiencia energética en el sector empresarial de Castilla y León. (BOCyL núm. 212, de 2 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/11/02/pdf/BOCYL-D-02112018-10.pdf>

Plazo: comienza a partir de las 09:00 horas del día 5 de noviembre y finalizará el 4 de diciembre de 2018.

- Extracto de la Orden de 7 de noviembre de 2018, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones dirigidas a la adquisición de vehículos de energías alternativas en Castilla y León para el ejercicio 2018. (BOCyL núm. 220, de 14 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/11/14/pdf/BOCYL-D-14112018-5.pdf>

Plazo: comenzará al día siguiente de la publicación de este extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de Castilla y León y finalizará el 30 de noviembre de 2018.

Cataluña

- Resolución TES/2658/2018, de 7 de noviembre, de convocatoria de subvenciones para actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior realizadas durante los años 2016, 2017 y 2018 o a realizar durante el año 2019. (DOGC núm. 7748, de 16 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7749/1711962.pdf>

Plazo: dos meses desde la publicación de esta Resolución en el DOGC.

Extremadura

- Decreto 179/2018, de 30 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para la mejora de la eficiencia energética en las Comunidades de Regantes de Extremadura. (DOE núm. 214, de 5 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2140o/18040208.pdf>

Plazo: dos meses a contar desde el día siguiente al de publicación de la orden de convocatoria de la ayuda en el Diario Oficial de Extremadura.

- Orden de 24 de octubre de 2018 por la que se aprueba la primera convocatoria de concesión de subvenciones para actuaciones relacionadas con la fabricación de biocombustibles sólidos a partir de la biomasa en Extremadura. (DOE núm. 216, de 7 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2160o/18050491.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2160o/18050493.pdf>

Plazo: dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación de la presente convocatoria y de su extracto en el Diario Oficial de Extremadura.

- Orden de 6 de noviembre de 2018 por la que se convocan subvenciones a Ayuntamientos cuyos municipios forman parte del Área de Influencia Socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe para el ejercicio 2018-2019. (DOE núm. 219, de 12 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2190o/18050498.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2190o/18050497.pdf>

Plazo: El plazo de presentación de solicitudes contará desde el día siguiente al de la publicación simultánea en el Diario Oficial de Extremadura de la presente orden y del extracto previsto en el artículo 20.8 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y se prolongará hasta el 15 de noviembre de 2018.

- Orden de 28 de septiembre de 2018 por la que se convocan subvenciones destinadas a la implantación de sistemas agroforestales y su mantenimiento, en terrenos de titularidad privada en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE núm. 224, de 19 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2240o/18050452.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2240o/18050458.pdf>

Plazo: 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de Extremadura de la presente orden de convocatoria y del extracto.

- Orden de 21 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Orden de 6 de agosto de 2018 por la que se regula la aplicación y se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE núm. 232, de 29 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2320o/18050520.pdf>

- Orden de 21 de noviembre de 2018 por la que se convocan ayudas a la gestión de subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH), vinculadas a las acciones cinegéticas de caza mayor colectiva llevadas a cabo en cotos cuyo titular sea una sociedad local de cazadores en la Comunidad Autónoma de Extremadura, correspondientes al ejercicio 2019. (DOE núm. 233, de 30 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2330o/18050526.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2330o/18050521.pdf>

Plazo: 15 días hábiles desde el día siguiente al de la finalización del periodo hábil para caza mayor establecido reglamentariamente.

- Orden de 22 de noviembre de 2018 por la que se establece la convocatoria de reconocimiento y de ayudas a agrupaciones y organizaciones de productores agrarios y silvícolas para el ejercicio 2018. (DOE núm. 233, de 30 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2330o/18050527.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/2330o/18050524.pdf>

Plazo: 30 días hábiles desde el día siguiente a la publicación de esta orden de convocatoria en el Diario Oficial de Extremadura y del extracto previsto en el artículo 20.8 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Madrid

- Extracto de la Orden 1092/2018, de 5 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2019 de la prima compensatoria de las ayudas para el fomento de la forestación de tierras agrícolas de la Comunidad de Madrid, cofinanciadas por el FEADER. (BOCM núm. 264, de 5 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2018/11/05/BOCM-20181105-30.PDF>

Plazo: El plazo para la presentación de las solicitudes de pago es el establecido en el artículo 95 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura, y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. Con carácter general este plazo es el comprendido entre el 1 de febrero y el 30 de abril de 2019.

- Extracto de la Orden 1659/2018, de 30 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se convocan para el año 2019 las ayudas a las inversiones para la sustitución de calderas de combustibles fósiles por calderas de biomasa forestal, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y la Administración General del Estado. (BOCM núm. 284, de 28 de noviembre de 2018)

Fuente: <http://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2018/11/28/BOCM-20181128-17.PDF>

<http://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2018/11/28/BOCM-20181128-18.PDF>

Plazo: Un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de este Extracto en el BOCM.

La Rioja

- Orden AGR/83/2018, de 29 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones para la adquisición de dispositivos de localización y

monitorización de ganado extensivo, acogida al régimen de minimis. (BOR núm. 128, de 2 de noviembre de 2018)

Fuente: http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=8693222-1-PDF-520404

Plazo: 10 días hábiles, computado a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la publicación del extracto de la resolución de convocatoria de esta subvención en el Boletín Oficial de La Rioja.

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de diciembre de 2018

[Se declara paisaje protegido la Sierra Escalona y su entorno en la Comunidad Valenciana](#)

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

Fuente: DOCV núm. 8413, de 30 de octubre de 2018

Temas Clave: Espacios naturales protegidos; Paisaje

Resumen:

A través del Decreto 190/2018, de 19 de octubre, del Consell, se ha declarado Paisaje Protegido la sierra Escalona y su entorno, el cual comprende 10.683,76 hectáreas en los términos municipales de Orihuela, Pilar de la Horadada y San Miguel de Salinas, todos ellos en la provincia de Alicante. Gran parte de este espacio comparte, además, la categoría de Red Natura 2000 (LIC y ZEPA). La figura de Paisaje Protegido está contemplada en el artículo 13 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, y comprende a aquellos «espacios, tanto naturales como transformados, merecedores de una protección especial, bien como ejemplos significativos de una relación armoniosa entre el hombre y el medio natural, o bien por sus especiales valores estéticos o culturales».

Aunque el instrumento de ordenación de este Paisaje Protegido será un Plan Rector de Uso y Gestión (cuya aprobación deberá ser antes del plazo de dos años), el propio Decreto recoge un régimen de protección -artículo 3-.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de diciembre de 2018

[Se aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja](#)

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

Fuente: BOR núm. 130, de 7 de noviembre de 2018

Temas Clave: Aguas; Calidad del agua; Instrumentos de planificación

Resumen:

A través del Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, se ha aprobado el Plan Director de saneamiento y depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja. De conformidad con el artículo 8 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, a través de este instrumento, que tiene naturaleza normativa, se coordina y programa la actividad de la Administración regional y de las Entidades Locales para la consecución de los objetivos establecidos en la citada Ley, de acuerdo con el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua.

Así, el Plan Director tiene como objetivos principales el cumplimiento de los preceptos establecidos por la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua) así como lo previsto en la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

El Plan consta de una Memoria con nueve capítulos en la que se describen los programas para el periodo 2016-2027, e incluye un estudio económico financiero en el que se realiza una previsión de los costes y los ingresos derivados de las actividades de saneamiento y depuración a lo largo de su periodo de vigencia.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2018

[El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra aprueba el Plan de Fomento de la Producción Ecológica 2018-2020](#)

Autora: Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BON núm. 216, de 8 de noviembre de 2018

Temas Clave: Producción ecológica; Alimentación; Agricultura; Consumidor; Participación; Estrategias; Financiación

Resumen:

Con base en un proceso de participación, con agentes de prácticamente todos los ámbitos de la producción ecológica, en marzo de 2017 se presentó el Diagnóstico Regional de la Situación del Sector Ecológico en Navarra, cuyo objetivo fue proporcionar una visión general de su situación como paso previo para la elaboración del Plan de Fomento de la Producción Ecológica.

La UE define la producción ecológica, como un “sistema de gestión y producción agroalimentaria que combina las mejores prácticas ambientales junto con un elevado nivel de biodiversidad y de preservación de los recursos naturales, así como la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal, con la finalidad de obtener una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por los productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales”.

Este Plan establece las acciones necesarias y las medidas en las que se apoya, existentes o por desarrollar, con el fin de consolidar y promover un crecimiento sostenido del sector ecológico en Navarra, poniendo en relación estas acciones con los agentes implicados en su puesta en marcha.

Describe la situación del sector ecológico en el mundo, en Europa y en España así como su regulación y control; haciendo especial hincapié en el diagnóstico del sector en la Comunidad Foral: evolución y situación actual; agentes regionales y procesos de participación.

A continuación se ciñe al análisis DAFO: fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades.

El Plan se ha estructurado en tres niveles. El primer nivel lo constituyen las líneas estratégicas que nos indican cuales son los elementos clave del sector, en el segundo nivel están los objetivos que se han planteado alcanzar dentro de cada una de estas líneas estratégicas para fomentar la producción ecológica; y finalmente vienen las acciones a implementar a través de las cuales se pretende la consecución de estos objetivos.

Se ha incluido un apartado de “medidas de apoyo”, que consisten en los instrumentos financieros, técnicos o administrativos sobre los que se apoyan las acciones descritas en el Plan.

Sus líneas estratégicas se resumen en las siguientes: mejorar la competitividad de la producción primaria ecológica; fomentar el desarrollo de la agroindustria de producción ecológica; mejorar la confianza del consumidor/a en la producción ecológica y fomentar su consumo; promover la vertebración de los subsectores de producción ecológica; y poner en valor los beneficios sociales y medioambientales de la producción ecológica.

Los objetivos específicos de este Plan se resumen en los siguientes:

-Alcanzar un 15% de la superficie cultivada en Navarra en producción ecológica para el año 2020.

-Ser el primero de una serie de Planes de Fomento de la Producción Ecológica en Navarra, que aliente a la clase política a asumir el compromiso de trabajar para conseguir un crecimiento del sector ecológico, continuado y sostenido en el tiempo.

Sin duda, se trata de un Plan muy completo y pormenorizado que permitirá su puesta en práctica.

Documentos adjuntos:

 (ACUERDO del Gobierno de Navarra, de 24 de octubre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Fomento de la Producción Ecológica en Navarra 2018-2020);

 (Plan de Fomento de la Producción Ecológica en Navarra 2018-2020)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2018

[La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares establece la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu y regula las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas](#)

Autora: Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el que se establece la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifica el [Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears](#). (BOIB núm. 144, de 17 de noviembre de 2018).

Temas Clave: Biodiversidad; Áreas marinas; Pesca

Resumen:

El área marina de la Punta de Sa Creu presenta un considerable valor ecológico y pesquero, dado que, tal y como puso de manifiesto el estudio científico encargado en 2017 por el Consejo Insular de Formentera, es un «punto caliente» de biodiversidad marina y tiene una importancia capital para la flota de artes menores de Formentera. Se han inventariado hasta 23 hábitats bentónicos diferentes, entre los que destacan la pradera de posidonia, las comunidades de algas fotófilas y el coralígeno sobre fondo duro. Asimismo, la zona incluye parte de la zona de especial conservación (ZEC) La Mola (ES 5310024).

El objeto de esta norma es crear la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu, que está comprendida por las aguas interiores incluidas dentro de la zona, representada en el anexo 1.

Salvo excepciones, dentro del área de la Reserva Marina se prohíbe:

- a. Toda clase de pesca marítima y de extracción de flora y fauna marinas, con las excepciones que se indican en el punto 2.
- b. La captura y retención a bordo de las especies incluidas en el anexo 1 del Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears.
- c. Toda clase de pesca marítima y de marisqueo entre la línea de costa y los 10 metros de profundidad.

Por otra parte, se regula la pesca profesional de artes menores, la pesca y el marisqueo recreativos, y las actividades subacuáticas. Se establecen medidas para garantizar la conservación de los recursos marinos y la previsión de un régimen de infracciones y

sanciones. La Reserva Marina dispondrá de una comisión de seguimiento con funciones informativas y consultivas.

A través de esta norma se modifica el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears. Y se deroga el artículo 3 de la Orden del Consejero de Economía, Agricultura, Comercio e Industria de día 5 de octubre de 1999, por la que se crean las comisiones de seguimiento de las reservas marinas del Nord de Menorca y de los Freus de Eivissa y Formentera.

Documento adjunto: 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de diciembre de 2018

Bienestar animal:

COCHRANE, Alasdair. “Sentientist politics: a theory of global inter-species justice”. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2018. 161 p.

Cambio climático:

BORRÀS PENTINAT, Susana; VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola. “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras”. Madrid: Thomson Reuters - Civitas, 2018. 336 p.

GILES CARNERO, Rosa. “Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático”. Barcelona: Atelier, 2018. 341 p.

POSCHEN, Peter. “Trabajo decente, empleos verdes y economía sostenible: soluciones para el cambio climático y el desarrollo sostenible”. Madrid: Plaza y Valdés, 2018. 238 p.

Contaminación acústica:

GALBARRO MUÑOZ, Jaime et al. “Contaminación acústica: gestión del ruido por las corporaciones locales: aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios”. Granada: CEMCI, 2018. 318 p.

Cooperación internacional:

GILES CARNERO, Rosa. “Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático”. Barcelona: Atelier, 2018. 341 p.

Derecho ambiental:

GARCÍA LÓPEZ, Tania. “Introducción al Derecho ambiental mexicano”. Barcelona: Bosch, 2018. 328 p.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Ed.) et al. “El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica”. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2018. 477 p.

MESA CUADROS, Gregorio. “Una idea de justicia ambiental: elementos de conceptualización y fundamentación”. Bogotá (Colombia): Universidad Nacional de Colombia, 2016. 157 p.

VV.AA. “Memento Medio Ambiente 2019 - 2020”. Madrid: Francis Lefebvre, 2018. 1150 p.

Desarrollo sostenible:

POSCHEN, Peter. “Trabajo decente, empleos verdes y economía sostenible: soluciones para el cambio climático y el desarrollo sostenible”. Madrid: Plaza y Valdés, 2018. 238 p.

Economía sostenible:

POSCHEN, Peter. “Trabajo decente, empleos verdes y economía sostenible: soluciones para el cambio climático y el desarrollo sostenible”. Madrid: Plaza y Valdés, 2018. 238 p.

Educación ambiental:

UNEVOC. “Ecologizar la educación y formación técnica y profesional: guía práctica para centros e instituciones”. París (Francia): Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2018. 91 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?lin=1&catno=265493> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Ética medioambiental:

ATTFIELD, Robin. “Environmental ethics: a very short introduction”. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2018. 135 p.

Evaluación de impacto ambiental (EIA):

ROJO AZACETA, Naiara et al. “Gestión y evaluación de impacto ambiental”. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2018. 129 p.

Inundaciones:

EMBID IRUJO, Antonio. “La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones: un estudio jurisprudencial”. Madrid: Thomson Reuters - Civitas, 2018. 180 p.

Pesca:

CHAUMETTE, Patrick (Dir.); FOTINOPOULOU BASURKO, Olga (Dir.); Carril Vázquez, Xosé Manuel (Coord.). “Estudio técnico-jurídico del Convenio 188 sobre el

Trabajo de la Pesca (2007) de la organización internacional del trabajo ¿están garantizadas unas condiciones de trabajo decentes?”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 353 p.

Política ambiental:

CLARK, Susan G.; MARTÍN RODRÍGUEZ-OVELLEIRO, M^a Ángeles. “Gobernanza ambiental: o el arte de resolver conflictos en la gestión del medio ambiente”. Madrid: Mundiprensa, 2018. 121 p.

Prevención de riesgos laborales:

CHAUMETTE, Patrick (Dir.); FOTINOPOULOU BASURKO, Olga (Dir.); Carril Vázquez, Xosé Manuel (Coord.). “Estudio técnico-jurídico del Convenio 188 sobre el Trabajo de la Pesca (2007) de la organización internacional del trabajo ¿están garantizadas unas condiciones de trabajo decentes?”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 353 p.

Productos fitosanitarios:

SORO MATEO, Blanca. “Derecho de los pesticidas”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. 255 p.

Residuos:

FORTES MARTÍN, Antonio. “La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos”. Madrid: Iustel, 2018. 503 p.

Responsabilidad patrimonial:

EMBID IRUJO, Antonio. “La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones: un estudio jurisprudencial”. Madrid: Thomson Reuters - Civitas, 2018. 180 p.

Salud:

CANE, Peter; GOUDKAMP, James. “Atiyah's accidents, compensation and the Law”. Cambridge (EE.UU.): Cambridge University Press, 2018. 490 p.

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de diciembre de 2018

Aguas:

CANAL ALATA, Rosario Viviana. “El derecho ambiental en el sistema democrático peruano: el caso del proyecto hidroeléctrico Inambari”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Iñaki Bárcena Hinojal. San Sebastián: Universidad del País Vasco, 2017. 408 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://hdl.handle.net/10810/27132> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Cambio climático:

LOMINCHAR JIMÉNEZ, José. “El cambio climático y su repercusión en la normativa legal del comercio internacional”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Rubén Herrero de Castro. Madrid: Universidad Camilo José Cela, 2015.

Costas:

ZARAGOZA IVARS, Francisco Javier Jorge. “Ordenación urbanística de los municipios litorales”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015. 426 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://eprints.ucm.es/43633/> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Desarrollo sostenible:

FERREIRA, Agata. “How and why does Sustainable Development influence International Investment Law in the current Globalization Era: Compatibility or Irreconcilability?”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Efstahios K. Banakas y el Dr. Sergio Llebaría Samper. Barcelona: Universitat Ramon Llull. ESADE-Dret - Dret públic, 2017. 505 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://hdl.handle.net/10803/456675> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Economía sostenible:

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Raquel. “Análisis institucional, cumplimiento de normas y gestión de los recursos naturales: fundamentos y estudios de caso desde la nueva economía institucional”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Gonzalo Caballero Míguez. Vigo: Universidade de Vigo, 2015.

VELÁZQUEZ PÉREZ, Rafael Andrés. “Derecho internacional de inversiones y desarrollo sostenible: un análisis desde la perspectiva hispano-cubana”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Miguel Ángel Michinel Álvarez. Vigo: Universidade de Vigo, 2013.

Educación ambiental:

BOSSI QUEIROZ, Amaro. “A educação ambiental como resposta à crise civilizatória - análise sociojurídica”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Manuel Calvo García. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2016.

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

ROMÁN ASO, Juan Antonio. “Valoración económica de la tributación sobre emisiones en el ámbito autonómico”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Jaime Vallés Giménez. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2014. 180 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://zaguan.unizar.es/record/13863> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Fiscalidad ambiental:

ROMÁN ASO, Juan Antonio. “Valoración económica de la tributación sobre emisiones en el ámbito autonómico”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Jaime Vallés Giménez. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2014. 180 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://zaguan.unizar.es/record/13863> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Información ambiental:

CURVELO HASSÁN, José Obdulio. “La contabilidad como sistema de información para el control de la gestión social y ambiental de las empresas: un estudio comparado de los casos exitosos de sostenibilidad entre España y Colombia”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Vicente Ripoll Feliu y la Dra. Cristina Crespo Soler Valencia: Universitat de València. Departament de Comptabilitat, 2017. 147 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://roderic.uv.es/handle/10550/61123> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Minería:

BAUDINO, Mario Raúl. “Planificación temprana de cierre de minas como aporte a la sostenibilidad de la industria minera en la República Argentina”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Juan M. Menéndez Aguado. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2017.

Ordenación del territorio:

ZARAGOZA IVARS, Francisco Javier Jorge. “Ordenación urbanística de los municipios litorales”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015. 426 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://eprints.ucm.es/43633/> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Puertos:

LÓPEZ-BERMÚDEZ, Beatriz. “Eficiencia portuaria y modelos de gobernanza”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. María Jesús Freire Seoane. La Coruña: Universidade da Coruña. Área de Ciencias Sociales y Jurídicas, 2018. 279 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://hdl.handle.net/2183/20419> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Vertidos:

GARCÍA PACHÓN, María del Pilar. “Régimen legal de los vertimientos en Colombia”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2016.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2018

Se han publicado los siguientes números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad administrativa, n. 9, 2018
- Actualidad jurídica Uría Menéndez, n. 46, junio-septiembre 2017, <https://www.uria.com/es/publicaciones/listado-revistas/52/numero46.html>
- Ambianta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 123, junio 2018, http://www.revistaambienta.es/WebAmbianta/Sumario.do?num_revista=123&fecha_revista=2018-06-01
- Blog Derecho Ambiental – Derecho Administrativo – Derecho Europeo, 23 julio 2018, <https://ezeizabarrena.wordpress.com/>
- Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 9, 2018, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/9/showToc>
- Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, mayo, junio, julio, octubre 2018, <https://www.abogacia.es/actualidad/blogs/el-blog-de-jose-manuel-marraco-espinos/>
- Derecho PUCP: revista de la Facultad de Derecho, n. 80, 2018, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/issue/view/1500>
- Diario La Ley, n. 9298; n. 9302, 2018
- (El) dial: suplemento de derecho ambiental, septiembre 2018
- Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 15, tercer trimestre, septiembre 2018, <http://gabilex.castillalamancha.es/numeros/no-15-tercer-trimestre-2018>
- International Journal of Constitutional Law, vol. 16, n. 3, noviembre 2018
- IUCN Academy of Environmental Law eJournal, n. 9, 2018, <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9>
- Journal of Environmental Law, vol. 30, n. 3, noviembre 2018

- Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, <https://huespedes.cica.es/gimadus/>
- Nova et Vetera, n. 26, enero-diciembre 2017, <https://revistas.esap.edu.co/index.php/novaetvetera/issue/view/48>
- Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354
- Revista Aranzadi Doctrinal, n. 9, septiembre 2018
- Revista Democracia y gobierno local, n. 41, segundo trimestre 2018, <https://www.gobiernolocal.org/revista-democracia-y-gobierno-local-no-41/>
- Revista electrónica de estudios internacionales (REEI), n. 35, junio 2018, <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/>
- Revista General de Derecho Administrativo, n. 47, enero 2018
- Revista mexicana de análisis político y administración pública (REMAP), vol. 7, n. 1, enero-junio 2018, <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/issue/view/14/showToc>
- Revue juridique de l'environnement, n. 3, septiembre 2018

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2018

Aeropuertos:

RIVAS CASTILLO, María Isabel. “Estudio sobre la gestión aeroportuaria desde el derecho administrativo”. Revista General de Derecho Administrativo, n. 47, enero 2018

Aguas:

GÓMEZ FUENTES, Anahí Copitzky. “Las políticas públicas de construcción de presas para el abastecimiento de agua en el área metropolitana de Guadalajara”. Revista mexicana de análisis político y administración pública (REMAP), vol. 7, n. 1, enero-junio 2018, pp. 57-78, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/243> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

MANIATIS, Antonio. “La garantía constitucional del agua y la contratación pública”. Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 15, septiembre 2018, pp. 15-30, [en línea]. Disponible en Internet: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-garantia-constitucional-del-agua-y-la-contratacion-publica> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

MARTÍN HERRERO, Javier. “La EIA como marco conjunto para otras evaluaciones ambientales: el caso del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua”. Ambianta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 123, junio 2018, pp. 8-23, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/agua_aeia.htm [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Almacenamiento geológico de dióxido de carbono:

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. “Régimen jurídico de la captura y el almacenamiento de carbono atmosférico por los montes: propuesta de creación de un instrumento económico de mercado”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 109-174, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=109 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Autorización ambiental:

WERNERT, Guillaín. “L'autorisation environnementale: une simplification en trompe-l'oeil du droit de l'environnement”. Revue juridique de l'environnement, n. 3, septiembre 2018, pp. 585-599

Aves:

MORENO SOLDADO, Salvador. “La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n. 15, septiembre 2018, pp. 14-154, [en línea]. Disponible en Internet: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-responsabilidad-medioambiental-y-sancionadora-por-las-electrocuciones-de-avifauna> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Bienestar animal:

PÉREZ MONGUIÓ, José María. “El concepto de animal de compañía: un necesario replanteamiento”. *Revista aragonesa de administración pública*, n. 51, 2018, pp. 244-280, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=244 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

RYLAND, Diane. “Animal Welfare Governance: GLOBAL G.A.P. and the Search for External Legitimacy”. *Journal of Environmental Law*, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 453-482

Bosques:

MINAVERRY, Clara María. “Indicadores PER y sostenibilidad en la normativa sobre bosques cultivados en Argentina”. *Derecho PUCP: revista de la Facultad de Derecho*, n. 80, 2018, pp. 425-460, [en línea]. Disponible en Internet: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19962> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Cambio climático:

BOUWER, Kim. “The Unsexy Future of Climate Change Litigation”. *Journal of Environmental Law*, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 483-506

DAVIES, Kirsten et al. “The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change”. *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 8, n. 2, septiembre 2017, pp. 217-253, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.4337/jhre.2017.02.03> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

FERRIS, Elizabeth; BERGMANN, Jonas. “Soft law, migration and climate change governance”. *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 8, n. 1, marzo 2017, pp. 6-29, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.4337/jhre.2017.01.01> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

GARCÍA ORTEGA, José Luis. “Contaminamos “por encima de nuestras posibilidades” ”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 11 mayo 2018, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/05/11/contaminamos-por-encima-de-nuestras-posibilidades/> [Fecha de último acceso 16 de octubre de 2018].

RIVERÍ SAMÉ, Lilián; GINARTE DURÁN, Maivis. “El cambio climático: sus efectos a nivel mundial y su regulación en el derecho internacional”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-14, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/03_el_cambio_climatico.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Contaminación marítima:

ADSHEAD, Julie. “The Application and Development of the Polluter-Pays Principle across Jurisdictions in Liability for Marine Oil Pollution: The Tales of the ‘Erika’ and the ‘Prestige’ ”. Journal of Environmental Law, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 425-451

Contratación pública verde:

MANIATIS, Antonio. “La garantía constitucional del agua y la contratación pública”. Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 15, septiembre 2018, pp. 15-30, [en línea]. Disponible en Internet: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-garantia-constitucional-del-agua-y-la-contratacion-publica> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Cooperación internacional:

PAREJO NAVAS, Teresa. “El Pacto Global del medio ambiente”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 13 julio 2018, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/07/13/el-pacto-global-del-medio-ambiente/> [Fecha de último acceso 16 de octubre de 2018].

Costas:

TORRES BARQUILLA, Yolanda. “La declaración responsable en el régimen del litoral”. Revista General de Derecho Administrativo, n. 47, enero 2018

Delito ecológico:

RODRÍGUEZ PONTEVEDRA, Jacobo Mesías. “Los delitos del incendio”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-21, [en línea]. Disponible en Internet:

https://huespedes.cica.es/gimadus/33/05_los_delitos_de_incendio.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Derecho ambiental:

MARRACO ESPINÓS, José Manuel. “El Día Mundial del Medio Ambiente”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 5 junio 2018, pp. 1-1, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/06/05/el-dia-mundial-del-medio-ambiente/> [Fecha de último acceso 16 de octubre de 2018].

VV.AA. “Entrevista a Hans Bruyninckx (director ejecutivo de la Agencia Europea del Medio Ambiente) y Alberto González Ortiz (responsable de calidad del aire, transporte y ruido de la Agencia Europea del Medio Ambiente). Retos y desafíos del medio ambiente en Europa”. Revista Democracia y gobierno local, n. 41, segundo trimestre 2018, pp. 15-19, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.gobiernolocal.org/revista-democracia-y-gobierno-local-no-41/#page=15> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Derecho constitucional:

WEIS, Lael K. “Environmental constitutionalism: aspiration or transformation?”. International Journal of Constitutional Law, vol. 16, n. 3, noviembre 2018, pp. 836-870

Derechos fundamentales:

DAVIES, Kirsten et al. “The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change”. Journal of Human Rights and the Environment, vol. 8, n. 2, septiembre 2017, pp. 217-253, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.4337/jhre.2017.02.03> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

LEGUIZAMÓN ACOSTA, William. “Medio ambiente y derechos humanos fundamentos teórico-jurídicos de integración en Colombia”. Nova et Vetera, n. 26, enero-diciembre 2017, pp. 41-87, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.22431/25005103.397> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Desarrollo sostenible:

JENKINS, Victoria. “Sustainable Management of Natural Resources: Lessons from Wales”. Journal of Environmental Law, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 399-423

Economía circular:

GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Faustino. “La economía circular: reexaminando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-14, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/01_la_economia_circular.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Eficiencia energética:

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. “Régimen de habilitación y control administrativo de los agentes colaboradores externos en materia industrial, medioambiental y de eficiencia energética”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 18-64, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=18 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Energía:

ESPEJO, Alejandro; UGARTE, Gonzalo. “Agenda energética chilena: complejidades, desafíos y limitaciones ambientales-regulatorias para su ejecución”. Actualidad jurídica Uría Menéndez, n. 46, junio-septiembre 2017, pp. 128-132, [en línea]. Disponible en Internet: https://www.uria.com/documentos/publicaciones/5460/documento/foro_lat01.pdf?id=7140 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

GRINLINTON, David. “Opportunities for sustainable energy in conflict zones: the role of international organisations and military forces”. IUCN Academy of Environmental Law eJournal, n. 9, 2018, pp. 23-54, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

MIR ARTIGUES, Pere, RÍO, Pablo del; CERDÁ, Emilio. “The impact of regulation on demand-side generation: the case of Spain”. Energy policy, n. 121, octubre 2018, pp. 286-291, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421518303008#!> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Energía eléctrica:

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. “La regulación de la actividad de distribución de energía eléctrica”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 175-211, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=175 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

SALASSA BOIX, Rodolfo. “La promoción de la energía eléctrica basada en fuentes renovables a través de la tributación ambiental en Argentina”. Medio ambiente y derecho:

revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-7, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/04_la_promocion_de_la_energia_electrica.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Energías renovables:

SALASSA BOIX, Rodolfo. “La promoción de la energía eléctrica basada en fuentes renovables a través de la tributación ambiental en Argentina”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-7, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/04_la_promocion_de_la_energia_electrica.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Espacios naturales protegidos:

HSIAO, Elaine. “Nomoscaping Peace in Times of Conflict: A Case Study of the Greater Virunga Transboundary Collaboration (GVTC)”. IUCN Academy of Environmental Law eJournal, n. 9, 2018, pp. 79-103, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Ética medioambiental:

PROENÇA XAVIER, João; GIRÃO, Filomena; FRIAS BORGES, Marta. “A Procriação Medicamente Assistida no Ordenamento Jurídico Português: reflexão bioética”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 9, 2018, pp. 497-503, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/314> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

SPAGNOLO PARISE COSTA, Patrícia. “Bioética, direito e políticas públicas: uma redefinição em bases teóricas comuns para a efetivação do direito à saúde no Brasil”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 9, 2018, pp. 171-188, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/290> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Evaluación ambiental estratégica:

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. “Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental de proyectos”. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 123, junio 2018, pp. 84-97, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Apodaca.htm> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Evaluación de impacto ambiental (EIA):

DOMÍNGUEZ COLLADO, Eugenio J.; BLANCO BENAVENTE, Eva María. “30 años de Evaluación de Impacto Ambiental”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 123, junio 2018, pp. 4-6, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Presen.htm> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

GARCÍA URETA, Agustín. “The regularization of environmental impact assessments in the case law of the European Court of Justice”. *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*, vol. 25, n. 2, 2017, pp. 43- 52

MARTÍN HERRERO, Javier. “La EIA como marco conjunto para otras evaluaciones ambientales: el caso del artículo 4(7) de la Directiva Marco del Agua”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 123, junio 2018, pp. 8-23, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/aguacia.htm> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

OKUBO, Noriko. “Judicial Control Over National Security Projects: Critical Analysis of the Okinawa Dugong Cases From the Viewpoint of Principle 10”. *IUCN Academy of Environmental Law eJournal*, n. 9, 2018, pp. 55-78, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

VICENTE DAVILA, Fernando; MÉNDEZ MARTÍNEZ, Gonzalo. “Tres décadas de evaluación de impacto ambiental transfronteriza en la Unión Europea: la apreciación del impacto transfronterizo en España”. *Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental*, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-15, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/02_tres_decadas_de_evaluacion.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Fiscalidad ambiental:

SALASSA BOIX, Rodolfo. “La promoción de la energía eléctrica basada en fuentes renovables a través de la tributación ambiental en Argentina”. *Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental*, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-7, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/04_la_promocion_de_la_energia_electrica.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Fractura hidráulica (Fracking):

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “¿Está cambiando el Tribunal Constitucional su doctrina sobre las Leyes Regionales Antifracking?: LA STC 65/2018, de 7 de junio”. Diario La Ley, n. 9302, 2018

Gestión de riesgos:

EZEIZABARRENA, Xabier. “Naturaleza, alpinismo y riesgo: nota jurídica”. Blog Derecho Ambiental – Derecho Administrativo – Derecho Europeo, 23 julio 2018, [en línea]. Disponible en Internet: <https://ezeizabarrena.wordpress.com/2018/07/23/naturaleza-alpinismo-y-riesgo-nota-juridica/> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Incendios forestales:

RODRÍGUEZ PONTEVEDRA, Jacobo Mesías. “Los delitos del incendio”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-21, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/05_los_delitos_de_incendio.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Medio marino:

PINEROS POLO, Elena. “Arbitraje del Mar del Sur de China: la estrategia procesal de la República Popular de China”. Revista electrónica de estudios internacionales (REEI), n. 35, junio 2018, pp. 1-23, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/notas/arbitraje-mar-sur-china-estrategia-procesal-republica-popular-china> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Montes:

CORRÊA COSTA, Ervandil; Valls, Claudia. “A Lei brasileira n. 11.284, de 2006: uma discussão sistémica”. El dial: suplemento de derecho ambiental, 18 septiembre 2018

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. “Régimen jurídico de la captura y el almacenamiento de carbono atmosférico por los montes: propuesta de creación de un instrumento económico de mercado”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 109-174, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=109 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Movilidad sostenible:

ARELLANO RÍOS, Alberto. “El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y “gatopardismo””. Revista mexicana de análisis político y

administración pública (REMAP), vol. 7, n. 1, enero-junio 2018, pp. 11-32, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/241> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

EUFRACIO JARAMILLO, Jorge Federico. “La construcción de agenda pública sobre movilidad no motorizada: el caso de la ciclovía de Santa Margarita, Zapopan, Jalisco”. Revista mexicana de análisis político y administración pública (REMAP), vol. 7, n. 1, enero-junio 2018, pp. 79-104, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/244> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Participación:

HAMDAOUI, Samih. “Le droit à l'environnement et la participation des citoyennes et citoyens au Maroc”. Revue juridique de l'environnement, n. 3, septiembre 2018, pp. 565-583

ZHAI, Tiantian; CHANG, Yen-Chiang. “Standing of Environmental Public-Interest Litigants in China: Evolution, Obstacles and Solutions”. Journal of Environmental Law, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 369-397

Principio “Quien contamina paga”:

ADSHEAD, Julie. “The Application and Development of the Polluter-Pays Principle across Jurisdictions in Liability for Marine Oil Pollution: The ‘Erika’ and the ‘Prestige’ ”. Journal of Environmental Law, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 425-451

Procedimiento administrativo:

NEYRA CRUZADO, César Abraham. “Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental”. Derecho PUCP: revista de la Facultad de Derecho, n. 80, 2018, pp. 333-360, [en línea]. Disponible en Internet: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19959> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Procedimiento sancionador:

MORENO SOLDADO, Salvador. “La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida”. Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 15, septiembre 2018, pp. 14-154, [en línea]. Disponible en Internet: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-responsabilidad-medioambiental-y-sancionadora-por-las-electrocuciones-de-avifauna> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Productos químicos:

DAWSON, Grant. “The Operation of the Chemical Weapons Convention as a Multilateral Environmental Instrument in the Mission to Remove and Destroy The Remainder of Lybia’s Chemical Weapons Stockpile”. IUCN Academy of Environmental Law eJournal, n. 9, 2018, pp. 1-21, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

THIRION, Sophie. “L’approche axée sur le cycle de vie dans la Convention de Minamata sur le mercure: une question de mise en oeuvre?”. Revue juridique de l’environnement, n. 3, septiembre 2018, pp. 529-547

Productos fitosanitarios:

VALLS, Claudia. “Fitosanitarios, cuestiones relevantes a considerar: normas nacionales y municipales”. El dial: suplemento de derecho ambiental, 18 septiembre 2018

Residuos:

GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Faustino. “La economía circular: reexaminando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050”. Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental, n. 33, septiembre 2018, pp. 1-14, [en línea]. Disponible en Internet: https://huespedes.cica.es/gimadus/33/01_la_economia_circular.html [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Residuos radioactivos:

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. “A vueltas con los residuos radiactivos, la exigencia de información, la transparencia, la percepción del riesgo y su solución”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 2 octubre 2018, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/10/02/a-vueltas-con-los-residuos-radiactivos-la-exigencia-de-informacion-la-transparencia-la-percepcion-del-riesgo-y-su-solucion/> [Fecha de último acceso 16 de octubre de 2018].

Responsabilidad ambiental:

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. “La responsabilidad medioambiental en Alemania”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 364-419, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=364 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

MORENO SOLDADO, Salvador. “La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n. 15, septiembre 2018, pp. 14-154, [en línea]. Disponible en Internet: <http://gabilex.castillalamancha.es/articulos/la-responsabilidad-medioambiental-y-sancionadora-por-las-electrocuciones-de-avifauna> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Responsabilidad por daños:

ARÉVALO, Felipe; MOZÓ, Mario. “Efectos jurídicos de la declaración de daño ambiental en sede administrativa y sus repercusiones en una potencial declaración judicial”. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 46, junio-septiembre 2017, pp. 56-68, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/5450/documento/art04.pdf?id=7129> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Salud:

PROENÇA XAVIER, João; GIRÃO, Filomena; FRIAS BORGES, Marta. “A Procriação Medicamente Assistida no Ordenamento Jurídico Português: reflexão bioética”. *Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela*, n. 9, 2018, pp. 497-503, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/314> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

SPAGNOLO PARISE COSTA, Patrícia. “Bioética, direito e políticas públicas: uma redefinição em bases teóricas comuns para a efetivação do direito à saúde no Brasil”. *Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela*, n. 9, 2018, pp. 171-188, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/290> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Transportes:

ARELLANO RÍOS, Alberto. “El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y “gatopardismo””. *Revista mexicana de análisis político y administración pública (REMAP)*, vol. 7, n. 1, enero-junio 2018, pp. 11-32, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/241> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

PÉREZ MORIONES, Aránzazu. “Hacia la consolidación de la resolución alternativa de conflictos en el ámbito del transporte aéreo (1)”. *Diario La Ley*, n 9298, 2018

Turismo sostenible:

ESTEVE PARDO, José. “Turismo y medio ambiente: la encrucijada local”. Revista Democracia y gobierno local, n. 41, segundo trimestre 2018, pp. 5-7, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.gobiernolocal.org/revista-democracia-y-gobierno-local-no-41/#page=5> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

FRAGUELL SANBELLÓ, Rosa María. “Turismo medioambientalmente sostenible”. Revista Democracia y gobierno local, n. 41, segundo trimestre 2018, pp. 9-13, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.gobiernolocal.org/revista-democracia-y-gobierno-local-no-41/#page=9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Urbanismo:

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel. “Temporalidad *versus* perpetuidad de las Entidades Urbanísticas de Conservación”. Actualidad administrativa, n. 9, 2018

GRACIA HERRERO, Fco. Javier. “El papel de los Secretarios-Interventores en los procedimientos de naturaleza urbanística”. Actualidad administrativa, n. 9, 2018

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Ejecución de equipamientos públicos al albur de desarrollos urbanísticos”. Actualidad administrativa, n. 9, 2018

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2018

Cambio climático:

AHMED SAJAL, Imtiaz. Recensión “Judith Blau, *The Paris Agreement: Climate Change, Solidarity, and Human Rights*, Palgrave Macmillan 2017, 119 p.”. IUCN Academy of Environmental Law eJournal, n. 9, 2018, pp. 243-246, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iucnael.org/en/documents/1336-issue-9> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Derecho ambiental:

GHALEIGH, Navraj Singh. Recensión “Thoughts on ‘Theory’, *International Law and Environmental Law Scholarship*. The Oxford Handbook of the Theory of International Law. By ORFORD A. and HOFFMANN F. (eds) [Oxford: Oxford University Press, 2016, 1088 pp.”. *Journal of Environmental Law*, vol. 30, n. 3, noviembre 2018, pp. 543–555

Derechos fundamentales:

SALINAS ALCEGA, Sergio. Recensión “MARTÍNEZ PÉREZ, E., *La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, 2017, 157 pp.”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, n. 35, junio 2018, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.reci.org/index.php/revista/num35/recensiones/martinez-perez-tutela-ambiental-sistemas-regionales-proteccion-derechos-humanos-tirant-lo-blanch-2017-157-pp> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Desarrollo sostenible:

MUT BOSQUE, María. Recensión “DURÁN Y LALAGUNA, P., DÍAZ BARRADO, C. M., FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (Eds), *International Society and Sustainable Development Goals*, Aranzadi Thomson Reuters, 2016, 589 pp.”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, n. 35, junio 2018, pp. 1-4, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.reci.org/index.php/revista/num35/recensiones/duran-lalaguna-p-diaz-barrado-c-m-fernandez-liesa-c-r-eds-international-society-and-sustainable-development-goals-aranzadi-thomson-reuters-2016-589-pp> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Medio marino:

TEIJO GARCÍA, Carlos. Recensión “ESPÓSITO, C., KRASKA, J., SCHEIBER, H.N., KWON, M.-S. (eds.), *Ocean Law and Policy: 20 Years under UNCLOS*, Leiden; Boston:

Brill/Nijhoff, 2016, 469 pp.”. Revista electrónica de estudios internacionales (REEI), n. 35, junio 2018, pp. 1-4, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/recensiones/epsito-c-kraska-j-scheiber-hn-kwon-m-s-eds-ocean-law-and-policy-20-years-under-unclos-leiden-boston-brillnijhoff-2016-469-pp> [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

Principio de no regresión:

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Recensión “Ángela María Amaya Arias: el principio de no regresión en el Derecho Ambiental, prólogo de Antonio Embid Irujo, Madrid, Iustel, 2016, 517 pp.”. Revista aragonesa de administración pública, n. 51, 2018, pp. 421-422, [en línea]. Disponible en Internet: http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715354#page=421 [Fecha de último acceso 22 de noviembre de 2018].

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. 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. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa. Tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

2. Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. 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 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.

4. Los Artículos doctrinales deberán responder 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.

- 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.
- Índice o sumario, en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Contenido del artículo.

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

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

5. La bibliografía deberá figurar, en su caso, al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. Las notas a pie de añadirán en formato Garamond 12, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría.

6. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:
Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

De acuerdo a la definición de acceso abierto de la Declaración de Budapest, Actualidad Jurídica Ambiental sostiene una Política de **acceso abierto** y se publica bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (BY-NC). Así, se permite a los autores depositar sus Artículos o Comentarios en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.

El Editor de la revista requiere al autor el compromiso de que el contenido de su artículo es inédito y no ha sido cedido a ninguna otra editorial. Al mismo tiempo, previene el plagio.

Sobre la base de la Convención de Berna, la Revista garantiza la protección moral y patrimonial de la obra del autor.

La Revista actúa de acuerdo con la Ley de Propiedad Intelectual, la cual dicta que “La propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley“. Los autores retienen derechos de explotación (copyright) y derechos de publicación sin restricciones.

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. 85 Diciembre 2018

“Actualidad Jurídica Ambiental” (www.actualidadjuridicaambiental.com) 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.