



# Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual  
Núm. 96

Diciembre 2019



### **Dirección académica**

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

### **Secretaría**

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

### **Consejo de Redacción**

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

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)

Antonio Fortes Martín  
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

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

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

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)

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

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

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 la Editorial. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la Revista. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Reservados todos los derechos por la legislación en materia de Propiedad Intelectual.

Lenguaje inclusivo con perspectiva de género: las menciones genéricas en masculino que aparecen en el presente documento se entenderán, en su caso, referidas igualmente a su correspondiente femenino.

Publicación disponible en el [Catálogo general de publicaciones oficiales](#).

© 2019 [CIEMAT]

[Editorial CIEMAT](#)

Avenida Complutense, 40

28040 Madrid

ISSN: 1989-5666

NIPO: 693-19-001-2

*Edited in Spain. Editado en España*

Fotocomposición: CIEDA-CIEMAT

## SUMARIO

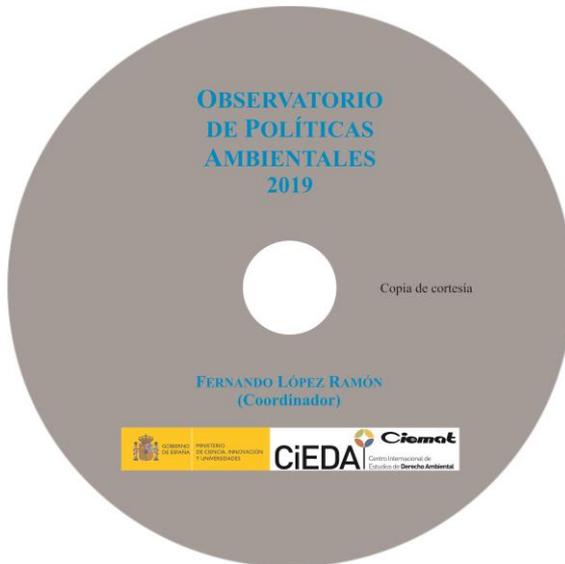
SUMARIO.....	1
NOTAS DEL EDITOR .....	3
ARTÍCULOS.....	10
“SITUACIÓN LEGAL Y PROPUESTAS JURÍDICAS SOBRE LA EXPLOTACIÓN DEL VISÓN AMERICANO ( <i>Neovison vison</i> ) COMO ESPECIE INVASORA”, Pedro Brufao Curiel .....	11
COMENTARIOS .....	30
COMENTARIO JURISPRUDENCIAL: “DE LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES: EL CASO DEL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL DE CATALUÑA (COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA DE 20 DE JULIO DE 2017)”, Antonio Ruiz Salgado; Jaime Doreste Hernández .....	31
COMENTARIO JURISPRUDENCIAL: “LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS, A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 (ASUNTO C- 280/18)”, Aloia López Ferro .....	44
LEGISLACIÓN AL DÍA .....	79
Nacional.....	80
Iberoamérica .....	82
<i>Argentina</i> .....	82
<i>Portugal</i> .....	86
JURISPRUDENCIA AL DÍA .....	88
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	89
Tribunal Supremo (TS).....	109
Audiencia Nacional .....	120
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	128
<i>Castilla-La Mancha</i> .....	128
<i>Galicia</i> .....	137
ACTUALIDAD.....	143
Noticias.....	144
Agenda.....	164
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	167

PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	168
Números de publicaciones periódicas .....	168
Artículos de publicaciones periódicas .....	170
Legislación y jurisprudencia ambiental .....	181
Recensiones .....	184
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	185

# NOTAS DEL EDITOR

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 2 de diciembre de 2019

Contenido completo de Observatorio de Políticas Ambientales 2019



Estimados lectores:

Cada año hemos logrado ofrecerles en abierto las ediciones de la monografía "Observatorio de Políticas Ambientales" correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Nuevamente, tenemos ahora el placer de brindarles el acceso al **contenido completo del Observatorio de Políticas Ambientales 2019** en [este enlace](#).

Los capítulos que lo componen son los siguientes:

PRIMERA PARTE. POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

- I. [Unión Europea: un planeta limpio, economía circular y utilización de reglamentos](#) (D. Fernández de Gatta), pp. 16-60
- II. [Tribunal Europeo de Derechos Humanos: nuevos avances en la protección de los intereses ambientales mediante una buena administración pública y de justicia](#) (O. Bouazza Ariño), pp. 61-91
- III. [Tribunal de Justicia de la Unión Europea: delimitación del alcance de la protección ambiental frente a otras políticas con incidencia en el medio ambiente](#) (C. de Guerrero Manso), pp. 92-120
- IV. [El Sistema Interamericano de Derechos humanos a la vanguardia ambiental](#) (J.L. Villegas Moreno), pp. 121-141
- V. [El Acuerdo de Escazú y la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tutelar los derechos relacionados con la materia ambiental](#) (V.R. Hernández-Mendible), pp. 142-168
- VI. [Alemania: el dilema entre la lucha contra el cambio climático y la protección de la naturaleza](#) (F. Reimer & J. Ortega Bernardo), pp. 169-185

VII. [Portugal: el año de las buenas intenciones ambientales](#) (A. Sereno Rosado), pp. 186-206

## SEGUNDA PARTE. POLÍTICAS GENERALES

VIII. [Legislación básica de medio ambiente: la modificación de la Ley de evaluación ambiental y la supresión del “impuesto al sol”](#) (B. Lozano Cutanda & R. Serrano Lozano), pp. 207-233

IX. [Actuación ambiental del Estado: desafíos pendientes, nuevas energías](#) (I. Pont Castejón & J. E. Nieto Moreno), pp. 234-300

X. [Jurisprudencia Constitucional: fracking, punto y final](#) (G. Valencia Martín), pp. 301-401

XI. [Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: función transversal y necesaria fundamentación técnica de las potestades ambientales](#) (G. García Álvarez), pp. 402-430

XII. [Acceso a la justicia: aciertos y desaciertos en la jurisprudencia](#) (A. Peñalver i Cabré & E. Salazar Ortuño), pp. 431-451

XIII. [El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#) (L. Casado Casado), pp. 452-496

XIV. [Participación pública: novedades en el vigésimo segundo aniversario del Convenio de Aarhus](#) (C. Plaza Martín), pp. 497-517

XV. [Custodia del territorio: introducción al concepto](#) (C.J. Durá Alemañ), pp. 518-539

XVI. [De la transición ecológica a la responsabilidad medioambiental](#) (J.M. Beltrán Castellanos), pp. 540-569

XVII. [Turismo y medio ambiente: la etiqueta ecológica de la unión europea para el alojamiento turístico](#) (N. A. Guillén Navarro), pp. 570-587

XVIII. [Administración local: normación reglamentaria y planificación estratégica en materia de medio ambiente](#) (J.R. Fuentes i Gasó), pp. 588-614

## TERCERA PARTE. POLÍTICAS ESPECIALES

XIX. [Costas: hacia un nuevo encaje competencial en la planificación del demanio costero](#) (A. Lobo Rodrigo), pp. 615-629

XX. [Áreas marinas protegidas: avances en su conservación](#) (M. Ortiz García), pp. 630-668

- XXI. [Aguas: la precaria edad de la política del agua como bien público esencial](#) (I. Caro-Patón & V. Escartín Escudé), pp. 669-689
- XXII. [Biotecnología en la Unión Europea](#) (M. Campins Eritja), pp. 690-716
- XXIII. [Cambio climático: más normas sobre cambio climático pero también siguen los conflictos](#) (M. Sarasíbar Iriarte), pp. 717-731
- XXIV. [Edificación y sostenibilidad: líneas de actuación y retos pendientes en los procesos de construcción y de rehabilitación del parque edificado](#) (J. Gifreu Font), pp. 732-760
- XXV. [Energía: transición energética, fase II](#) (S. Galera Rodrigo), pp. 761-798
- XXVI. [Espacios naturales protegidos: nuevas fórmulas de gobernanza](#) (D. del Castillo Mora), pp. 799-816
- XXVII. [Fauna: del desarrollo de la Ley 42/2007 a la constitucionalidad de la regulación de responsabilidad patrimonial por accidentes de circulación con animales silvestres](#) (J.M. García Asensio), pp. 817-837
- XXVIII. [Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal](#) (B. Rodríguez-Chaves), pp. 838-873
- XXIX. [Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada](#) (E. Blasco Hedo & F. López Pérez), pp. 874-906
- XXX. [Ruido: una política europea de difícil aplicación local](#) (J. M. Aguirre I Font), pp. 907-931

#### CUARTA PARTE. POLÍTICAS AUTONÓMICAS

- XXXI. [Andalucía: la lucha contra el cambio climático como prioridad y flash back organizativo con vuelta a agricultura](#) (J. Jordano Fraga), pp. 932-955
- XXXII. [Aragón: la incorporación de Zaragoza a la aplicación del impuesto de contaminación de las aguas en el epicentro de la política ambiental](#) (O. Herráiz Serrano), pp. 956-988
- XXXIII. [Cantabria: la política ambiental](#) (M. Gómez Puente), pp. 989-1023
- XXXIV. [Castilla y León: a vueltas con la energía nuclear](#) (I. Sanz Rubiales), pp. 1024-1042
- XXXV. [Castilla La Mancha: final de una legislatura ambiental marcada por la caza, el “fracking” y el cementerio nuclear](#) (F. Delgado Piqueras & N. Garrido Cuenca), pp. 1043-1079

XXXVI. [Cataluña: mucho tiempo perdido. El 2030 a la vuelta de la esquina](#) (M.T. Vadri Fortuny), pp. 1080-1104

XXXVII. [Extremadura: hacia la armonización sostenible de la ordenación territorial y el medio ambiente](#) (F. Arias Aparicio), pp. 1105-1124

XXXVIII. [Galicia: un latido ambiental autonómico en mínimos busca que los ayuntamientos hagan los deberes](#) (A. Nogueira López & B. Puentes Cociña), pp. 1125-1141

XXXIX. [Islas Baleares: la lucha contra el cambio climático](#) (B. Trias Prats), pp.1142-1160

XL. [Islas Canarias: nuevo estatuto de autonomía, aspectos ambientales](#) (A. Jiménez Jaén), pp. 1161-1182

XLI. [La Rioja: paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente](#) (R. J. Santamaría Arinas), pp. 1183-1217

XLII. [Comunidad de Madrid: la lucha contra la contaminación atmosférica emprendida por el ayuntamiento de la capital](#) (M.C. Alonso García & A. Villanueva Cuevas), pp. 1218-1241

XLIII. [Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#) (B. Soro Mateo, S. M. Álvarez Carreño & E. Pérez de los Cobos), pp. 1240-1261

XLIV. [Navarra: una ley foral de residuos ambiciosa en los objetivos e incierta en los medios para lograrlos](#) (J. F. Alenza García), pp. 1262-1283

XLV. [País Vasco: sentencias sobre Urdaibai y la incineradora de Zubietta](#) (I. Lazcano Brotóns), pp. 1284-1308

XLVI. [Comunitat Valenciana: la definitiva protección de su litoral](#) (J. Rosa Moreno), pp. 1309-1341

Deseamos que disfruten con su lectura.

Muchas gracias.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2019*

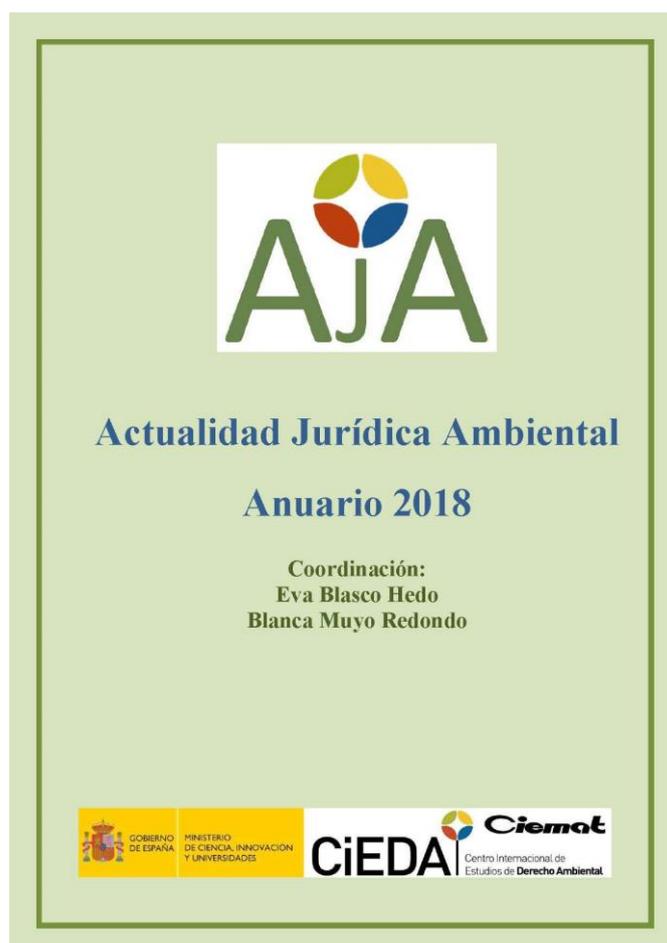
[Nota del Editor. Contenido completo de “Actualidad Jurídica Ambiental: Anuario 2018”](#)

Estimados lectores:

Tenemos el placer de comunicaros que ya hemos publicado en abierto el Anuario 2018 de la revista Actualidad Jurídica Ambiental.

Este cuarto anuario recoge los 468 comentarios publicados a lo largo de 2018. La importancia que reviste la materia jurídico-ambiental en 2018 se plasma en:

- 35 artículos, comentarios o reseñas
- 77 notas de legislación
- 171 notas de jurisprudencia



Nuevamente, queremos reiterar nuestro agradecimiento a los miembros del Consejo Científico-Asesor, a los colaboradores de la Revista que forman parte del Consejo de Redacción, a aquéllos que nos han enviado artículos y comentarios y muy especialmente a todos los lectores que diariamente se interesan por el contenido de nuestra publicación y que esperamos sigan aumentando. El reconocimiento y apoyo de todos ellos es lo que sinceramente nos impulsa a continuar.

Préstese especial atención al volumen que contiene los índices, donde los lectores podrán conocer todos los Artículos y Comentarios publicados, toda la legislación y jurisprudencia organizada por ámbitos geográficos y órganos jurisdiccionales, así como todas las noticias jurídico-ambientales y bibliografía publicada. Además, dentro de cada referencia a la normativa, sentencia, artículo, comentario o noticia, incluimos su enlace al portal de AJA. Incluso, añadimos las materias “lincables”, para que el usuario consulte otras notas publicadas en que hayamos tratado esa materia en cuestión.

Esperamos que disfruten con su lectura.

**Documento adjunto:** [Actualidad Jurídica Ambiental: Anuario 2018](#)

# ARTÍCULOS

Pedro Brufao Curiel

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de diciembre de 2019*

**“SITUACIÓN LEGAL Y PROPUESTAS JURÍDICAS SOBRE LA  
EXPLOTACIÓN DEL VISÓN AMERICANO (*Neovison vison*)  
COMO ESPECIE INVASORA”**

“THE LEGAL REGIME AND PROPOSALS UPON THE AMERICAN  
MINK (*NEOVISON VISON*) AS AN INVASIVE SPECIES”

**Autor:** Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo,  
Universidad de Extremadura, [pbrufao@unex.es](mailto:pbrufao@unex.es)

**Fecha de recepción:** 30/ 09/ 2019

**Fecha de aceptación:** 31/10/2019

**Resumen:**

El visón americano es una de las especies invasoras más perjudiciales presentes fuera de su hábitat natural, cuyos escapes de las granjas para la industria peletera es la principal fuente de expansión de esta especie. Con vistas a reducir la pérdida de biodiversidad que provoca el visón americano se han publicado diversas normas que prevén la limitación de futuras explotaciones en un determinado ámbito territorial. En este trabajo se analiza su régimen jurídico, la jurisprudencia recaída y se proponen medidas a medio plazo para acabar con este riesgo ambiental.

**Abstract:**

The American mink is one of the most dangerous species outside its native range, whose escapes from fur farms are the main source of its geographical expansion. In order to reduce biodiversity losses brought about by American minks, some regulation regarding fur industry has been published in relation to prevent damages by new farms. In this essay, the legal regime of the

American mink is described, along with case-law, and proposed policy options aiming at reducing the environmental risks posed by this species.

**Palabras clave:** Visón americano; Especies invasoras; Derecho de la Biodiversidad; Derecho Animal

**Keywords:** American mink; Invasive species; Biodiversity Law; Animal Law

### Índice:

1. Introducción
2. Análisis del vigente estatus jurídico del visón americano
  - 2.1. El régimen jurídico del visón americano como especie sometida a cría en granjas peleteras
  - 2.2. Medidas concretas de gestión administrativa del visón americano como especie invasora
3. Propuestas de *lege ferenda*
4. Conclusiones
5. Bibliografía

### Index:

1. Introduction
2. Review of the current legal status of the American mink
  - 2.1. Legal regime of the American mink as an invasive species bred up in fur farms
  - 2.2. Specific administrative management measures relating the American mink as an invasive species
3. *Lege ferenda* proposals
4. Conclusions
5. Bibliography

### 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se detalla el vigente régimen legal de la explotación del visón americano (*Neovison vison*) tanto desde el punto de vista de su explotación

como animal de producción como desde su inclusión en el Catálogo Español de Especies Invasoras<sup>1</sup>.

La situación jurídica de la cría intensiva para el comercio y la industria peletera de esta especie ha sufrido diversas alteraciones en los últimos años debido a las modificaciones normativas que han afectado a las especies invasoras, así como a la influencia de la normativa de hábitats y espacios protegidos y la ejecución de diversos proyectos de recuperación de las poblaciones de especies autóctonas ligadas a los ríos, especialmente el desmán ibérico y el visón europeo, afectadas por la presencia y expansión del visón americano, pero también las poblaciones de peces y anfibios. Asimismo, la normativa de bienestar animal aplicada a esta especie es un serio condicionante de la actual explotación de las granjas.

En este trabajo se analiza el régimen jurídico aplicable a esta especie invasora y se proponen algunas medidas de interés para reducir o incluso eliminar sus efectos perjudiciales en nuestros ecosistemas, objeto del interés de diversas organizaciones ambientales<sup>2</sup>.

## **2. ANÁLISIS DEL VIGENTE ESTATUS JURÍDICO DEL VISÓN AMERICANO**

### **2.1. El régimen jurídico del visón americano como especie sometida a cría en granjas peleteras**

El punto de partida para el análisis del régimen jurídico aplicable al visón americano es el conjunto de disposiciones sobre biodiversidad vigentes en España, siendo la norma general la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), cuyo art. 54, sobre los efectos de las especies invasoras en la biodiversidad autóctona<sup>3</sup>, establece la garantía

<sup>1</sup> Sobre el régimen jurídico de las especies invasoras, recomendamos: BELTRÁN CASTELLANOS, J. M. (2019): Fauna exótica invasora, Editorial Reus, Madrid.

<sup>2</sup> Como el WWF España, respecto de la que hemos de decir que este artículo es fruto de una investigación realizada para esta entidad y subvencionada por el MITECO, en el marco de la convocatoria de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en materia de investigación científica y técnica de carácter medioambiental.

<sup>3</sup> De modo general, vid. BRUFAO CURIEL, P. (2012): "Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", Revista Catalana de Derecho Ambiental, vol. 3, nº 1. SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid.

de conservación de especies autóctonas silvestres, para lo cual la Administración General del Estado prohibirá, con o sin actividad comercial<sup>4</sup>, la importación o introducción en todo el territorio nacional de especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos.

Por otro lado y con indudables efectos en el comercio de fauna, se ordena que toda importación o introducción en el territorio nacional de una especie alóctona con efectos invasores esté supeditada a la obtención de una autorización administrativa por parte del ahora Ministerio de Transición Ecológica, de acuerdo con la catalogación de aquellas especies que puedan causar tales riesgos. En todo caso, queda prohibida la suelta no autorizada de ejemplares de especies alóctonas y autóctonas de fauna, o de animales domésticos, en el medio natural. Es decir, no se trata de un mercado libre, sino intervenido en el sentido estricto del Derecho Administrativo, bajo el clásico instituto de la policía administrativa<sup>5</sup>

Es decir, la normativa general prohíbe la introducción de especies alóctonas, no solo las de dicho catálogo, siendo las incorporadas a este las especies de atención primordial por parte de las Administraciones públicas. Dicho catálogo se aprobó mediante la publicación del RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas e invasoras (RDEEI), que exige el análisis de tanto el listado de especies catalogadas como de los efectos generales de su inclusión.

En cuanto a la especie que nos preocupa, el visón americano, en efecto, se incluye en el mismo<sup>6</sup>, aplicándosele por tanto la previsión del art. 7 del RDEEI en cuanto a la prohibición genérica de su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos, de sus restos o propágulos,

---

<sup>4</sup> Sobre el comercio internacional de vida silvestre, vid. BRUFAO CURIEL, P. (2019): Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES, Editorial Reus, Madrid.

<sup>5</sup> NIETO GARCÍA, A. (1976); "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", Revista de Administración Pública, nº 81. Este autor afirma: "La policía no es un simple rasgo, más o menos importante, del Estado moderno, puesto que constituye el valor medular que vertebra todo su ser". En este trabajo cita este comentario de Lorenz von Stein: "que lo que llamamos Policía penetra tan profunda y violentamente en la vida del Estado y en la de los individuos (aparte de limitar tan decisiva y sensiblemente la libertad de éstos en nombre del desarrollo de aquel) que, sin tener una claridad total sobre lo que es la Policía, no hay modo de concebir el Derecho Público, y menos que nada el Derecho Administrativo, como algo armónico y completo por sí mismo".

<sup>6</sup> Bajo su referencia científica: *Mustela (Neovison) vison* Schreber, 1777.

incluyendo el comercio exterior, en toda España o en un ámbito territorial menor, prohibición que puede quedar sin efecto previa autorización administrativa de la administración competente en medio ambiente de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas.

Asimismo, el RDEEI recuerda el que la inclusión de una especie en el catálogo conlleva la prohibición de su introducción en el medio natural en el ámbito del territorio nacional de aplicación recogido en el anexo, junto con la importante previsión de que los ejemplares de las especies animales y vegetales catalogadas que sean extraídos de la naturaleza por cualquier procedimiento no podrán ser devueltos al medio natural. Y, a los efectos de una posible promoción del sector económico oportuno que tenga por objeto una especie catalogada, se prevé que "en ningún caso", se podrán contemplar actuaciones o comportamientos destinados al fomento de las especies incluidas en el catálogo.

Este es el régimen general, el de la prohibición o limitación de usos de los especímenes de las especies incluidas en el RDEEI. Sin embargo y respecto del visón americano, hay que atender de modo muy importante a una excepción a la normativa general de aplicación de la prohibición general de uso de esta especie puesto que la Disposición adicional 6ª del RDEEI recoge el caso de las instalaciones o explotaciones industriales o comerciales que alberguen especies incluidas en el catálogo. A este respecto, se exigirá la adopción de medidas preventivas apropiadas y suficientes, incluyendo la regulación de su ubicación, para prevenir escapes, liberaciones y vertidos, previéndose la aplicación de protocolos de actuación para los casos de liberación accidental e información sobre los movimientos de ejemplares de estas especies.

Esta disposición adicional previó también en su día el que las administraciones competentes sólo pudieran autorizar excepcionalmente nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas, de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (LSA), y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro General de Explotaciones Ganaderas (RGEG)<sup>7</sup>, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el catálogo, cuando estuvieran

---

<sup>7</sup> Sobre el particular, GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): "Las explotaciones ganaderas ante la sanidad animal. Controles sanitarios, derechos y deberes de los titulares de las mismas", Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 41.

debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, previo análisis de riesgos favorable.

Es decir, se atiene al principio jurídico de aplicación de la norma especial sobre la general, por lo que asimismo, siguiendo la remisión normativa de esta disposición adicional 6ª del RDEEI, hemos de acudir al régimen de los "animales de producción" de la LSA, cuyo art. 3 define este concepto jurídico y dice:

*"2. Animales de producción: los animales de producción, reproducción, cebo o sacrificio, incluidos los animales de peletería o de actividades cinegéticas, mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos o productos de origen animal para cualquier uso industrial u otro fin comercial o lucrativo".*

Esta inclusión generalizada, que comprende la industria peletera, se refuerza con lo establecido por el art. 2 de la LSA, el cual se aplica a *"todos los animales, las explotaciones y los cultivos de éstos, así como sus producciones específicas y derivadas"*.

Por su parte, el RGEG define en su art. 2 toda "explotación", en su relación con las granjas de visón, como cualquier instalación, construcción o, en el caso de la cría al aire libre, cualquier lugar en los que se tengan, críen o manejen o se expongan al público animales de producción. A estos efectos, se entienden incluidos los núcleos zoológicos, los mataderos y otros lugares en que se realice el sacrificio de animales, los centros en que se lleven a cabo espectáculos taurinos, las instalaciones de los operadores comerciales y los centros de concentración.

Es más, en el Anexo I del RGEG se recoge el visón americano como *"especie peletera"*, junto al zorro rojo, la nutria y la chinchilla. En consecuencia, dado que la cría del visón americano se dedica en exclusiva a la peletería, se le ha de aplicar la excepción prevista en la Disposición adicional 6ª del RDEEI, cuyo criterio es eminentemente temporal como explicamos a continuación. Es en este marco del estricto régimen jurídico de las explotaciones ganaderas dedicadas a la peletería en el que se encuadra en Galicia el Decreto 102/1987, de 7 de mayo, sobre ordenación sanitaria y zootécnica para los criaderos de visón<sup>8</sup>.

El párrafo segundo de esta Disposición adicional establece que solo *"excepcionalmente"* se podrán autorizar *"nuevas"* explotaciones y las *"ampliaciones"* de explotaciones ganaderas de especies invasoras catalogadas (que incluyen las

---

<sup>8</sup> DOG de 21 de mayo de 1987. Publicado en unos años de rápida expansión del negocio en tierras gallegas. Este decreto crea el Registro gallego de Instalaciones Peleteras.

peleteras de visón americano y a ellas se ha referido el devenir del RDEEI) con un criterio eminentemente restrictivo y bajo estrictas medidas de precaución y de análisis de riesgos<sup>9</sup>.

A su vez, este párrafo segundo de la Disposición adicional 6ª se aplica a todo el territorio nacional y no solo cuando se trate de granjas peleteras de visón, ya que la siguiente norma de la versión de 2013 del RDEEI fue declarada nula por la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala 3ª, Sección 5ª, nº 1274/2016, de 16 de marzo de 2016<sup>10</sup>, cuyo punto 4º del fallo declaraba:

*"4.º La disposición adicional sexta, que queda anulada en su apartado segundo, en cuanto a la siguiente indicación: «En ningún caso se autorizarán nuevas explotaciones de cría de visón americano (Neovison vison), o ampliación de las ya existentes, en las provincias del área de distribución del visón europeo (Mustela lutreola), que figuren en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad".*

El Fundamento de Derecho (FD) sexto de esta STS dice sobre la Disposición adicional 6ª que:

*"Adelantemos que el motivo de nulidad debe prosperar, por ser inconciliable la regulación contenida en dicha disposición y apartado con la prohibición genérica que contiene el artículo 61.3 LPNB<sup>11</sup>, que no admite excepciones o salvedades genéricas, salvo razones imperiosas de protección de la investigación, la salud o la seguridad de las personas que aquí no sólo no concurren, sino que la regulación reglamentaria prescinde de ellas, pues ninguna indicación contiene el precepto que trate de justificar, en motivos de tal naturaleza, el mantenimiento de estas explotaciones. (...)".*

---

<sup>9</sup> Regulado a nivel europeo por el art. 5 del Reglamento (UE) nº 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras. Esta norma se desarrolla por el Reglamento Delegado (UE) nº 2018/968, de la Comisión, de 30 de abril de 2018 que complementa el Reglamento (UE) nº 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los análisis de riesgos relativos a especies exóticas invasoras.

<sup>10</sup> BOE de 17 de junio de 2016. Sentencia contra la cual se ha publicado la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la LPNB, con el único fin de evitar la aplicación de medidas ambientales de ciertas especies invasoras, un ejemplo preclaro de inconstitucional "norma de convalidación" que vulnera la tutela judicial efectiva, la reserva de jurisdicción y el llamado "derecho a la sentencia". Vid. BRUFAO CURIEL, P. (2017): "El Derecho y la Ciencia o cómo desdeñar la Sentencia del Tribunal Supremo sobre el Catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4.

<sup>11</sup> Ahora el art. 64 de la LPNB.

Prosigue esta STS, citando expresamente el caso del visón americano, con lo siguiente: *"Lo que sucede es que, tal como ya hemos indicado en relación con el arruí<sup>12</sup>, la protección inherente a la catalogación (arts. 52, 61 y concordantes de la LPNB, en relación con el artículo 1 y siguientes del propio Reglamento impugnado) se ve seriamente desdibujada con el contenido de la disposición que ahora se examina, en tanto que no sólo se permite, aun con controles y condicionamientos, el mantenimiento o la ampliación, sino también la creación de nuevas explotaciones ganaderas respecto de animales catalogados (inciso primero del apartado 2); sino que además autoriza el mantenimiento, aun con mayores restricciones, de las explotaciones ya existentes de cría de visón americano o Neovison vison -si bien se prohíbe la autorización de nuevas explotaciones ...o ampliación de las ya existentes, en las provincias del área de distribución del visón europeo («Mustela lutreola»), que figuren en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad"*.

Esta argumentación la refuerza el TS al advertir que se contraviene la letra y el espíritu de la LPNB, en la medida en que sus prohibiciones son incondicionales y sólo permiten las excepciones singulares que en él se prevén, basadas en criterios de favorecimiento de la investigación, la salud o la seguridad de las personas que no han sido la causa determinante de esta disposición, por lo que rechaza la limitación a las provincias donde se halle el visón europeo, ya que los efectos de de la presencia del visón no entiende de tales limitaciones. El TS es tajante: *"No podemos compartir tales afirmaciones, pues las cautelas o controles que se ofrecen serían admisibles dentro de un ámbito legal permisivo, no para sortear una prohibición legal que no permite excepciones como la examinada"*.

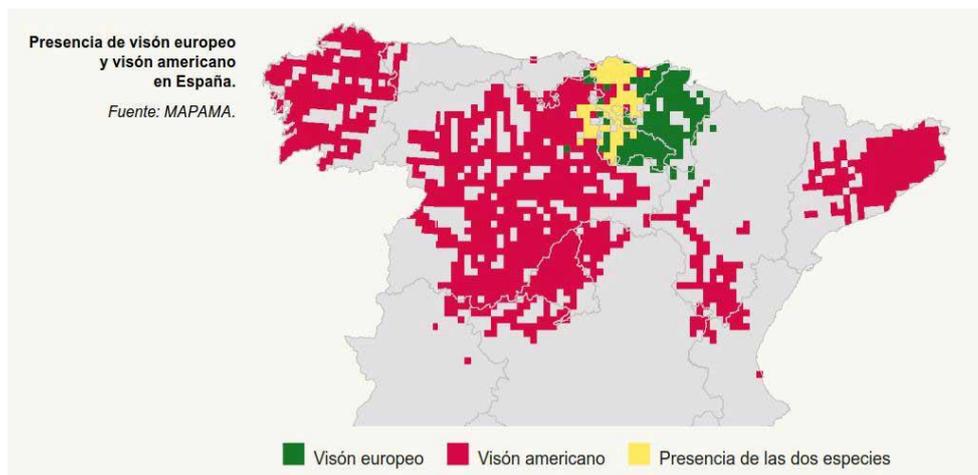
Como se ha probado científicamente en múltiples estudios, el visón americano es muy dañino en los hábitats ibéricos no solo por su efectos concretos sobre el visón autóctono<sup>13</sup> sino por sus efectos generales ambientales en la biodiversidad autóctona, ya sea en las reducidas áreas que restan con la presencia del visón europeo o en el resto del territorio nacional, siendo conocidos sus estragos en Galicia, Cantabria, Extremadura, Aragón, Castilla y León o Madrid, entre otras regiones, así como en Portugal, cuestión corroborada por el Tribunal Europeo de Justicia respecto de la obligación jurídica de observar las obligaciones de conservación de la Directiva de Aves y

---

<sup>12</sup> Sobre la también declarada nula exclusión del régimen de las especies invasoras del arruí solo en Murcia (FD quinto).

<sup>13</sup> Reducido a algunas partes muy concretas del País Vasco, La Rioja, Aragón y Navarra. De acuerdo con la Estrategia del visón europeo, en el 2003 se encontraba en ciertas partes de los ríos mediterráneos Ebro, Oca, Omecillo, Bayas, Zadorra, Inglares, Tirón, Najerilla, Iregua, Leza, Cidacos, Odrón-Linares, Ega, Arga y Aragón, mientras que encuentra cobijo en los ríos cantábricos Carranza, Nervión-Ibaizabal, Oka-Golako, Deba, Lea, Artibai, Oria, Urumea, Oyarzun y Bidasoa. Vid. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): Estrategia para la conservación del visón europeo (*Mustela lutreola*) en España, Madrid, pág. 10.

de Hábitats<sup>14</sup>. Estos motivos abundan en la exclusión ilegal de la delimitación de nuevas granjas o la ampliación de las existentes en los lugares con presencia de visón europeo, especie que contaba en España con apenas 500 ejemplares adultos a principios del siglo XXI, tras haberse reducido a la mitad en menos de quince años<sup>15</sup>. Como se puede apreciar en la imagen, la expansión del visón americano alcanza niveles preocupantes, que ha motivado la acción de entidades como el WWF España.



Fuente: WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España

Una cuestión de notoria importancia es que solo se permiten en la actualidad las granjas de visón americano con sus dimensiones y volumen de producción existentes a la fecha de la entrada en vigor del RDEEI en su versión de 2011, es decir, el 13 de noviembre de 2011. Esto es así porque ya en la fecha de la entrada en vigor de la primera regulación del catálogo de especies invasoras se establecía este límite temporal<sup>16</sup>, límite que es sustancialmente igual y que

<sup>14</sup> STJUE (Sala Segunda) de 13 de diciembre de 2007, en la que, frente a la alegación de la República de Irlanda, se probó que "la Comisión había explicado "el efecto depredador del visón americano en los nidos de los charranes patinegros que incuban en el suelo y, refiriéndose a las recientes observaciones efectuadas en un lugar del condado de Donegal, ha demostrado que una actividad de gestión (la captura de los visones) había atenuado el problema de la depredación y que la mayoría de la población local de charranes patinegros anida siempre en la misma zona", a los efectos del cumplimiento de las citadas Directivas.

<sup>15</sup> WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España, Madrid, pág. 4.

<sup>16</sup> Art. 10.6 del RD 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies invasoras (BOE de 12 de diciembre de 2011). Este art. 10.6 decía:

"Las autoridades competentes sólo podrán autorizar nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el Catálogo y Listado, cuando estén debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, y que serán excepcionales

retoma la versión de 2013<sup>17</sup>, sin que exista amparo legal desde entonces ninguna ampliación de las granjas existentes en su día o creación de alguna nueva explotación, aunque pertenezcan a la misma empresa, tras la entrada en vigor del RDEEI en la versión de 2013 en las zonas habitadas por el visón europeo, limitación que fue declarada nula por la STS de 2016 sobre el Catálogo español de especies invasoras, como hemos visto.

En resumen, en el RDEEI de 2011 se prohibió la autorización de nuevas granjas o la ampliación de las granjas de visón existentes en todo nuestro país, prohibición que se limitó durante el período de vigencia del RDEEI de 2013 a aquellas en lugares con presencia de visón europeo. Desde el día de la eficacia general o *erga omnes* de la conocida STS sobre el RDEEI desde el 17 de junio de 2016, fecha en la que fue publicada en el BOE la prohibición vuelve a ser general para toda España, pues dicha prohibición limitada a los lugares con presencia de visón europeo fue declarada nula. Resumimos esta situación cronológica con el siguiente cuadro:

Fecha	Autorizaciones prohibidas	Razón jurídica
13.12.2011 a 03.08.2013	Ampliación o nuevas granjas en toda España	RD 1628/2011 EEI
04.08.2013 a 16.06.2016	Ampliación o nuevas granjas en lugares con presencia oficial de visón europeo	RD 630/2013 EEI
Desde el 17.06.2016	Ampliación o nuevas granjas en toda España	STS de 2016 que declara nula la excepción anterior

Por lo tanto, en mi opinión carecen de todo amparo legal las ampliaciones o las nuevas granjas autorizadas entre el 13 de diciembre de 2011 y el 3 de agosto 2013, fecha en la que entró en vigor esta norma que impide a la Administración autorizarlas. A estos efectos, hay que comprobar en los archivos de las Comunidades Autónomas las autorizaciones que eventualmente pudieran haberse otorgado y obligar a costa del que se establezca como responsable a restituir sus granjas a como estaban el 13 de diciembre de 2011, declarando de oficio nulas de pleno Derecho esas autorizaciones por haberse dictado vulnerando de plano y sin duda el ordenamiento jurídico, tal y como establecen las normas generales del procedimiento administrativo.

En consecuencia, carecerían de amparo legal las resoluciones administrativas dictadas sobre al menos nueve expedientes de apertura o ampliación

---

para las especies del Catálogo, previo análisis de riesgos favorable del artículo 6. En este supuesto se contemplan las explotaciones de cría del visón americano («*Neovison vison*») y de cualquier especie de cangrejo exótico de aguas continentales".

<sup>17</sup> Que entró en vigor el 4 de agosto de 2013 (BOE de 3 de agosto de 2013).

publicados en el Diario Oficial de Galicia entre el 13 de diciembre de 2011 y el 3 de agosto de 2013 y de modo preocupante mediante una simple evaluación de incidencia ambiental, a todas luces insuficiente para evaluar el riesgo sobre la biodiversidad autóctona.

Por otra parte, en aquellas zonas con presencia de visón europeo son nulas de pleno Derecho aquellas autorizaciones de ampliación autorizadas desde el 13 de diciembre de 2011 en adelante. Como se ve, los vaivenes en la regulación de las especies invasoras, fruto de una reacción inopinada sin base científica y para hacer frente a la abundante jurisprudencia en pro de la biodiversidad y al principio de no regresión del Derecho Ambiental<sup>18</sup>, han provocado un régimen jurídico poco claro que este artículo trata de ilustrar.

## **2.2. Medidas concretas de gestión administrativa del visón americano como especie invasora**

Una vez conocida la naturaleza jurídica del visón como animal de producción catalogado como especie invasora, repasaremos en esta sección las distintas normas que detallan el nivel de gestión que recibe, dado que las competencias de ejecución en materia ambiental recaen en las Comunidades Autónomas, sin obviar las estrategias de ámbito nacional.

Por ejemplo, en Extremadura se ha publicado la Orden de de 20 de septiembre de 2018 por la que se aprueba el Protocolo para el control y/o erradicación de visón americano (*Neovison vison*) en Extremadura<sup>19</sup>, cuyos objetivos principales de erradicación y control se destinan a los ecosistemas fluviales, con el fin de proteger especies directamente amenazadas por él, como el desmán ibérico<sup>20</sup> (*Galemys pyrenaicus*), en la línea de otros proyectos LIFE anteriores<sup>21</sup>. Los ríos seleccionados para reducir o eliminar la presencia

---

<sup>18</sup> Sobre el principio de no regresión, importado del Derecho francés, vid. AMAYA ARIAS, A. M. (2016): El principio de no regresión en el Derecho Ambiental, Iustel, Madrid.

<sup>19</sup> DOE de 28 de septiembre de 2018. Esta norma es el resultado de la acción C.1 del proyecto LIFE+INVASEP 10 NAT/ES/000582: Control del riesgo de transmisión de enfermedades del *Neovison vison* a mustélidos autóctonos y efecto en micromamíferos protegidos, y como desarrollo de la comunicación de la Comisión Europea, COM (20069 216 Final) “Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más allá”.

<sup>20</sup> LIFE+ 11/NAT/ES/000691. Objeto de la Orden de 3 de agosto de 2018 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Desmán Ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en Extremadura (DOE de 14 de agosto de 2018).

<sup>21</sup> Se han aprobado desde 2002 otras medidas de erradicación y control en el marco de los proyectos LIFE destinados al visón europeo, como los ejecutados en las provincias de Álava (LIFE 00NAT-E/7335), Burgos y Soria (LIFE 00NAT-E/7299) y en La Rioja 2005 (LIFE-00NAT-E/7331).

de este mustélido, especialmente mediante el trampeo, son: el Jerte, el Alagón, el Ambroz, el Tiétar y sus afluentes, el Almonte y sus afluentes, el arroyo de la Vid, el Ibor, el Guadalupejo, el Silvadillo, el Guadarranque y el Ruecas, siendo de atención preferente los tres primeros, donde se pretende la erradicación a corto plazo, especialmente por la delicada situación de las poblaciones del desmán ibérico.

En la Comunidad Valenciana, donde existen granjas de visón en la provincia de Castellón, se ha publicado el Decreto 13/2009, de 20 de noviembre, del Consell, por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras, en el que el visón americano se encuentra recogido en el Anexo I junto con otras especies de reconocidos efectos ambientales negativos<sup>22</sup>.

En otros caso, la regulación de espacios protegidos establece normas dirigidas a la erradicación y el control de esta especie, como el temprano Decreto 57/1996, de 14 de marzo por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Valle de Iruelas (Ávila)<sup>23</sup>, en cuyo art. 15.6 se dice: "*Se tenderá a la eliminación gradual de las especies alóctonas existentes en las Zonas de Reserva y Uso Limitado, en particular del visón americano*".

De la misma manera, la normativa concreta de especies protegidas incluye normas relativas a la lucha contra el visón americano. Junto el caso ya citado del desmán ibérico en Extremadura, contamos con el Decreto 70/2013, de 25 de abril, por el que se aprueba el Plan de recuperación del galápagos europeo (*Emys orbicularis* L.) en Galicia<sup>24</sup>, que fija su atención entre otras especies invasoras en el visón americano, para actuar en las cuencas de los ríos Arnoya, Avia, Louro y las Charcas de Olveira. Hay que recordar que en Galicia existen 31 de las 38 granjas abiertas en España, pero en 1989 fueron más de trescientas<sup>25</sup>. En Galicia también se ha actuado en la captura del visón americano en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas.

Otro ejemplo es el Decreto 55/2014, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Planes de gestión de determinadas especies de la flora y fauna silvestre en La Rioja<sup>26</sup>, en cuyo anexos 4 y 6 se recogen medidas de protección del desmán ibérico y el visón europeo frente al americano. En la Comunidad

---

<sup>22</sup> DOCV de 24 de noviembre de 2009. Modificado por el Decreto 4/2013, de 18 de enero y por la Orden 10/2014, de 26 de mayo.

<sup>23</sup> BOCyL de 25 de marzo de 1996.

<sup>24</sup> DOG de 13 de mayo de 2013.

<sup>25</sup> ROMERO SUANCES, R. (2018): Evaluación de las condiciones de seguridad y prevención frente a escapes de granjas peleteras de visón americano en España, WWF, Madrid, pág. 7.

<sup>26</sup> BOLR de 26 de diciembre de 2014.

riojana se ha aprobado Ley 6/2016, de 26 de noviembre, de protección de los animales de La Rioja, cuyo art. 45.3 establece que queda prohibida totalmente la instalación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de granjas, centros de cría o de suministro de primates que tengan por objeto su reproducción o comercialización para la experimentación animal, prohibición que "se extiende al visón americano, sea cual sea su objeto".

En cuanto al País Vasco, el Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial Agroforestal. En su art. 13.4 se recoge la posibilidad de que el planeamiento municipal pueda prohibir la instalación de nuevas explotaciones ganaderas o ampliación de las existentes, de especies que se considere que pueden generar afecciones sobre el medio natural y la biodiversidad, como es el caso del visón americano (*Mustela vison*) y de otras especies como el koipú (*Myocastor coipus*) y el galápagos de Florida (*Trachemys scripta*), para lo cual les serán de aplicación los planes de gestión de especies protegidas y las determinaciones de la legislación sectorial de especies invasoras, en concreto el RDEEI.

Otra Comunidad Autónoma gravemente afectada por esta especie, Castilla y León, aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en su ámbito territorial<sup>27</sup>, que prevé la captura de ejemplares de visón americano<sup>28</sup>.

Ya en el ámbito nacional, se ha aprobado la "Estrategia de gestión, control y erradicación del Visón americano en España"<sup>29</sup>, por la cual se analizan la situación actual de su distribución, los objetivos perseguidos con esta estrategia y la metodología, así como la intervención en las granjas existentes frente a escapes y liberaciones<sup>30</sup>, entre otras cuestiones. Se establecen distintas

---

<sup>27</sup> Decreto 16/2019, de 23 de mayo.

<sup>28</sup> BALMORI MARTÍNEZ, A. et al (2015), "El visón americano *Neovison vison* (Schreber 1777) en Castilla y León. Posibles causas de su expansión, interacción con otros mamíferos semiacuáticos y actuaciones de control", *Ecología. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, vol. 24, nº 1. Este trabajo detalla con precisión los procesos de expansión de esta especie, sus efectos en las poblaciones autóctonas de otras especies como la rata de agua o el desmán ibérico y la nutria, y las medidas de control y erradicación.

<sup>29</sup> Aprobada por la Resolución de 29 de abril de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publican los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad (BOE de 16 de mayo de 2014). Vid: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): *Estrategia de gestión, control y erradicación del visón americano (Neovison vison) en España*, Madrid.

<sup>30</sup> Fugas y sueltas con indudables efectos legales. Vid. PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2008): *Los animales como agentes y víctimas de daños. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre*, Bosch, Barcelona.

"zonas de alta prioridad" en varias áreas del norte de Burgos y Soria, Navarra, La Rioja, País Vasco, así como ciertas zonas adyacentes. A su vez, se ha aprobado la "Estrategia para la Conservación del Desmán ibérico en España"<sup>31</sup>, que incluye diferentes previsiones sobre la erradicación y control del visón americano.

Otra muestra de la influencia de esta normativa y planes de gestión sobre el visón americano lo tenemos en la DIA negativa dictada sobre el proyecto de una granja en La Frontera (Cuenca)<sup>32</sup>, con potenciales efectos perjudiciales en los ecosistemas fluviales de los Parques Naturales de la Serranía de Cuenca y Alto Tajo. Por su claridad, reproducimos lo que allí se dijo de forma muy ilustrativa, a los efectos también del precedente administrativo y guía para la actuación de las Administraciones competentes:

*"Las instalaciones físicas en sí mismas no suponen un impacto negativo. El riesgo a los valores naturales de la zona reside en los escapes tanto accidentales como deliberados que pudieran acontecer, hecho ocurrido en prácticamente la totalidad de las zonas donde se han instalado granjas de visón americano, aunque dispusieran de las medidas de seguridad para evitar escapes y que han dado lugar al asentamiento de poblaciones asilvestradas en gran parte del territorio español". (...)*

Tras estas palabras que constatan un hecho del que no hay duda científica, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha prosigue en relación con el riesgo de pérdida de biodiversidad autóctona:

*"El riesgo a los valores naturales de la zona reside en los escapes que pudieran ocurrir, de hecho, la única fuente de introducción de visón americano en el medio natural de España son las granjas peleteras de la especie. Por tanto, la existencia de granjas en zonas libres de visón asilvestrado es un riesgo indirecto claro de introducción de especies invasoras y constituye uno de los mayores riesgos para la conservación de la biodiversidad. En el presente proyecto no se encuentra ninguna razón objetiva que justifique la excepcionalidad de la implantación de la granja de visones. No se justifica ni por necesidad estratégica de provisión de pieles de visón, ni por la ausencia de alternativas a este producto peletero, ni por la ausencia de alternativas de ubicación, por ejemplo en áreas en las que el visón esté expandido y sea prácticamente imposible su eliminación del medio natural".*

<sup>31</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia para la Conservación del Desmán ibérico (*Galemys pyrenaicus*) en España, Madrid, pág. 27.

<sup>32</sup> Resolución de 18 de marzo de 2015, de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, sobre la declaración de impacto ambiental del proyecto denominado: Proyecto básico de ejecución de dos naves para explotación de granja de visones (expediente PRO-CU-13-0338), situado en el término municipal de La Frontera (Cuenca). DOCLM de 27 de marzo de 2015.

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han legislado sobre los tipos de instrumentos dedicados para la captura de este animal, teniendo en cuenta los criterios de eficacia y la normativa de bienestar animal<sup>33</sup>. Es el caso de la Resolución ARP/1917/2015, de 20 de julio, de la Generalidad de Cataluña que homologa el método de captura de caja metálica para visón americano<sup>34</sup>. A su vez, Galicia lo incluye como especie objeto de caza en su Decreto 284/2001, de 11 de octubre, que aprueba su Reglamento de Caza<sup>35</sup>, de la misma manera que lo incluye Cataluña<sup>36</sup> y otras regiones.

De modo muy importante, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y el RD 2090/2008, de 22 de diciembre, que la desarrolla parcialmente, establecen medidas económicas que respondan ante los daños ocasionados por las especies invasoras como "agentes causante del daño". De ahí que haya de exigirse sin excepción y de forma inmediata la adopción de medidas dirigidas a evitar la acción de las especies invasoras, tanto preventivas como de reparación, y el seguro para hacer frente a los daños ecológicos que puedan producirse.

### 3. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Los daños ambientales han de corregirse en origen, como es sabido en tantos aspectos sectoriales ambientales, siendo el principal la existencia de su cría en granjas. Se trata del principio de la corrección en la fuente, a lo que se suma el de prevención y precaución.

De esta manera y como propuesta normativa, yendo a la causa del problema, tal y como se ha procedido en otros países, es posible incluso adelantar el cierre de las granjas existentes mediante la oportuna reforma legal, del mismo modo en que se decidió en varios países europeos como el Reino Unido,

---

<sup>33</sup> No solo los detalles de este instrumento sino diversas indicaciones de uso y manejo. la jurisprudencia ha tratado el carácter selectivo o no de diversos métodos de caza de esta especie, como el lazo, como por ejemplo las SSTSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, nº 277/2001, de 5 de marzo; la 890/2001, de 11 de julio; la nº 127/2002, de 27 de febrero o la nº 188/2003, de 21 de febrero. Sobre el particular, vid. Brufao Curiel, P. (2014): "La influencia del régimen jurídico del bienestar y la sanidad animal en la caza y en la pesca comercial y recreativa", Revista Catalana de Derecho Ambiental, vol. 5, nº 1.

<sup>34</sup> DOGC de 14 de agosto de 2015.

<sup>35</sup> DOG de 6 de noviembre de 2001.

<sup>36</sup> Orden de 17 de junio de 1999. DOGC de 2 julio de 1999.

Noruega, los Países Bajos, Eslovenia o Croacia para la próxima década<sup>37</sup>, teniendo en cuenta la oportuna compensación en el caso de que reste tiempo para que expiren las licencias.

Estas licencias vigentes, como es obvio, han de cumplirse en sus estrictos términos, ya sean urbanísticas, de actividad industrial o ambientales, por lo que se precisa la efectiva labor inspectora que corrobore que cada granja cumple con lo autorizado en todos y cada uno de los sectores bajo potestad administrativa y donde se ejerza la oportuna autorización.

Por tanto, de *lege ferenda* proponemos la modificación del apartado segundo de la Disposición adicional 6ª del RDEEI para aprobar una moratoria, cuyo período de vigencia puede establecerse en diez años:

*"Disposición adicional sexta. Instalaciones o explotaciones industriales o comerciales que alberguen especies incluidas en el catálogo.*

(...)

*2. Las administraciones competentes sólo podrán autorizar excepcionalmente nuevas explotaciones ganaderas y ampliaciones de las mismas, de animales de producción o domésticos contempladas en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, que utilicen ejemplares de especies incluidas en el catálogo, cuando estén debidamente justificados y con medidas precautorias suficientes, previo análisis de riesgos favorable. Esta autorización excepcional no se aplicará a las granjas de visón americano (Neovison vison), las existentes de las cuales gozarán de un período de diez años para que concluya la vigencia de sus autorizaciones actuales. Una vez cumplido este plazo, las granjas de esta especie deberán cesar su actividad, aplicándose la normativa de bienestar animal a los especímenes existentes, con cargo al titular de la explotación.*

---

<sup>37</sup> Por lo general, se ha establecido un período de diez años de vigencia final de las autorizaciones existentes para las explotaciones peleteras, no solo de visón. Con antecedentes en los años 90 del siglo XX, algunos países han aprobado el fin programado de las granjas de visón. Por ejemplo, Holanda aprobó un período de 12 años, con lo que la prohibición entrará en vigor en el 2024. Eslovenia otorgó un período de tres años; la República Checa dio en el 2017 solo un período de dos años. Se pueden cotejar los años de prohibición y las fases de transición en: <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/>



Fuente: Fur Free Alliance

Con los antecedentes en el Derecho comparado, España bien podría aplicar medidas similares, a lo que se ha de sumar la ejecución de las campañas de erradicación y control de las poblaciones de esta especie que tanto perjuicio causan a nuestra biodiversidad.

#### 4. CONCLUSIONES

El régimen jurídico de las granjas de visón americano en España cuenta con numerosos condicionantes resultado de la constatación científica de los graves daños que ocasiona a la biodiversidad autóctona. Su consideración como animal de producción conlleva el que se le aplique una excepción al régimen general del Catálogo de especies invasoras, lo que no obsta a la aplicación de las más estrictas normas de seguridad dirigidas a evitar escapes o liberaciones.

Por otra parte, dependiendo de las fechas de aplicación de la normativa de especies invasoras aplicable en cada momento, las autorizaciones otorgadas para las ampliaciones de las granjas existentes o que autorizaban nuevas granjas pueden haberse otorgado sin amparo legal, lo cual conllevaría su cierre y la eliminación de lo construido.

En cualquier caso, desde el 17 de junio de 2016 se excluye en toda España toda posibilidad de autorizar estas ampliaciones de granjas anteriores o la apertura de nuevas granjas, y en relación con las granjas situadas en zonas habitadas oficialmente por el visón europeo, esta prohibición tiene efectos desde el 13 de diciembre de 2011. Es decir, se somete a una prohibición del crecimiento del sector en España, como normativa básica aplicable en todo el territorio, y que teniendo en cuenta el transcurso del plazo de las autorizaciones municipales y autonómicas, llegará un momento en que desaparezcan, sin que quepa una reforma legal contraria dado el efecto de cosa juzgada material de lo establecido por el Tribunal Supremo.

Finalmente y de acuerdo con múltiples ejemplos del Derecho comparado, es perfectamente posible programar un cierre a medio plazo de las granjas de esta especie invasora, con el fin de atajar la fuente del problema ambiental que causa, junto con la ejecución de programas de erradicación y control de las poblaciones presentes en nuestro país.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, A. M. (2016): El principio de no regresión en el Derecho Ambiental, Iustel, Madrid.
- BALMORI MARTÍNEZ, A. et al (2015), "El visón americano Neovison vison (Schreber 1777) en Castilla y León. Posibles causas de su expansión, interacción con otros mamíferos semiacuáticos y actuaciones de control", Ecología. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente, vol. 24, nº 1.
- BELTRÁN CASTELLANOS, J M. (2019): Fauna exótica invasora, Editorial Reus, Madrid.
- BRUFAO CURIEL, P. (2012): "Las especies exóticas invasoras y el Derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", Revista Catalana de Derecho Ambiental, vol. 3, nº 1.
- BRUFAO CURIEL, P. (2014): "La influencia del régimen jurídico del bienestar y la sanidad animal en la caza y en la pesca comercial y recreativa", Revista Catalana de Derecho Ambiental, vol. 5, nº 1.

- BRUFAO CURIEL, P. (2017): "El Derecho y la Ciencia o cómo desdeñar la Sentencia del Tribunal Supremo sobre el Catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica", Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4.
- BRUFAO CURIEL, P. (2019): Comercio de flora y fauna. Aplicación en España de la Convención CITES, Editorial Reus, Madrid.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): "Las explotaciones ganaderas ante la sanidad animal. Controles sanitarios, derechos y deberes de los titulares de las mismas", Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 41.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia de gestión, control y erradicación del visón americano (Neovison vison) en España, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2014): Estrategia para la conservación del desmán ibérico (Galemys pyrenaicus) en España, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): Estrategia para la conservación del visón europeo (Mustela lutreola) en España, Madrid.
- NIETO GARCÍA, A. (1976): "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", Revista de Administración Pública, nº 81.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2008): Los animales como agentes y víctimas de daños. Especial referencia a los animales que se encuentran bajo el dominio del hombre, Bosch, Barcelona.
- ROMERO SUANCES, R. (2018): Evaluación de las condiciones de seguridad y prevención frente a escapes de granjas peleteras de visón americano en España, WWF, Madrid.
- SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. (2011): Claves de Derecho Ambiental II. Medio natural, biodiversidad y riesgos tecnológicos, Iustel, Madrid.
- WWF (2017): Salvemos al visón europeo. El carnívoro más amenazado de España, Madrid.

# COMENTARIOS

Jaime Doreste Hernández  
Aloia López Ferro  
Antonio Ruiz Salgado

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de diciembre de 2019*

**COMENTARIO JURISPRUDENCIAL:**

**“DE LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES: EL CASO DEL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL DE CATALUÑA (COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA DE 20 DE JULIO DE 2017)”**

**Autor:** Antonio Ruiz Salgado, Abogado y consultor jurídico ambiental. Doctor en Derecho

**Autor:** Jaime Doreste Hernández, Abogado ambientalista en Magerit Abogados. Profesor Asociado de Derecho Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid

**Fecha de recepción:** 04/11/ 2019

**Fecha de aceptación:** 08/11/ 2019

**Fuente:** ROJ: STSJ CAT 1559/2016

**Resumen:**

Una mayor capacidad institucional para afrontar la actual crisis ambiental y climática está estrechamente relacionada con una mayor calidad democrática y, por ello, es imprescindible el requerimiento de una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resolvió el recurso contencioso-administrativo presentado por Federació Ecologistes en Acció de Catalunya contra el Plan General de Política Forestal 2014-2024, aprobado por el Acuerdo GOV/92/2014, de 17 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. La Sala consideró infringido el trámite esencialísimo de la

participación pública al haberse aprobado una disposición general en la que se pretendía convalidar el trámite de información pública realizado inicialmente en 2006 sin tener en cuenta cambios ocurridos entre ese año y 2014, fecha en la que produce la aprobación del Plan.

A juicio de los autores, la sentencia comentada pone de manifiesto la mala práctica que en ocasiones las Administraciones públicas están tentadas a utilizar en aras a una supuesta celeridad en la tramitación administrativa, desdeñando la participación de la ciudadanía, principio irrenunciable.

**Palabras clave:** Participación pública; Evaluación Ambiental Estratégica; Informe de Sostenibilidad Ambiental; Motivación

#### Sumario:

1. **Introducción**
2. **Antecedentes normativos y jurisprudenciales**
3. **La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017 y su confirmación por el Tribunal Supremo**
  - 3.1. **Sobre la naturaleza jurídica de la disposición impugnada**
  - 3.2. **Sobre la caducidad de trámites ambientales**
  - 3.3. **Sobre la convalidación y vigencia del informe de sostenibilidad ambiental**
4. **Reflexión**

#### 1. INTRODUCCIÓN

La gestión de la incertidumbre, la complejidad y la conflictividad es una constante en la interacción de los sistemas sociales y ecológicos. La gestión de los socio-ecosistemas en una sociedad plural hace que no pueda entenderse la evaluación de afecciones a bienes valiosos para toda la sociedad o a grupos determinados de la sociedad sin analizar cómo se llevan a cabo la valoraciones de los intereses particulares y generales en juego y cómo se resuelven los conflictos entre el interés general-ambiental o económico. Cómo se ponderan los intereses en conflicto, es una cadena de decisiones que no se adopta en el



El primer instrumento jurídico internacional en el que se plasmó y desarrolló éste “principio participativo” a nivel internacional fue el Convenio de Aarhus<sup>39</sup> de 1998, habiéndose adoptado más recientemente (el pasado 24 de marzo de 2018) en el ámbito iberoamericano el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú<sup>40</sup>.

Tanto uno como otro Tratado internacional parten del postulado de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Pues bien, en lo que ahora nos atañe, el Artículo 7 del Convenio de Aarhus ‘Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente’ establece que *“Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias”*<sup>41</sup>

Esta disposición fue incorporada al acervo comunitario (pues la Unión Europea es asimismo parte del Convenio de Aarhus) en virtud del artículo 2 de la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, transpuesta a su vez a nuestro ordenamiento interno por los artículos 16 y 17 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Estos preceptos vienen a establecer con carácter residual una garantía de participación en los trámites de elaboración de determinados planes y programas relativos al medio ambiente que a su vez no estuvieran sometidos a los trámites de Evaluación Ambiental Estratégica (en los que la legislación específica ya prevé con amplio grado de detalle la participación del público en

---

<sup>39</sup> Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Fue ratificado por España el 28 de diciembre de 2004 y su instrumento de ratificación se publicó en el BOE núm. 40 de 16 de febrero de 2005.

<sup>40</sup> Disponible en internet: [Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe](#).

<sup>41</sup> En sentido análogo se pronuncia el artículo 7.3 del Acuerdo de Escazú.

el proceso de toma de decisión y consideración de la variable ambiental del plan o programa).

Entre estas garantías participativas podemos enumerar las de:

- Información al público “mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o ...disposiciones de carácter general, o su modificación o revisión” y la puesta a su disposición de “la información pertinente” e “inteligible” relativa a esos planes y de su correspondiente trámite participativo y de aprobación.
- Intervención real y eficaz, reconociendo el “derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general”.
- Toma en consideración, en la medida en que en la decisión final respecto del plan o disposición general “sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública”.
- Publicidad y motivación, debiéndose informar “al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública”.

Dentro de la dicotomía participación orgánica-participación funcional, es objeto de este comentario la participación funcional, en la cual -y siguiendo en este punto a RENÉ J. SANTAMARÍA- los ciudadanos no se integran en la estructura administrativa a través de los órganos de participación que se quieran crear (a diferencia de la participación orgánica), sino en la que lo que hacen es “aportar sus puntos de vista y defender sus derechos e intereses en el seno de un concreto procedimiento administrativo” y que se vehicula habitualmente a través del trámite de información pública actualmente regulado en el artículo 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Este trámite, ciertamente, en la práctica otorga “un haz de facultades ciertamente reducidas”<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> René Javier Santamaría Arinas, “El administrado ante la Administración Ambiental” en Derecho Ambiental General, IVAP 2019.

Cuando se aborda el carácter y naturaleza del trámite de información pública resulta ciertamente de interés tomar en consideración las reflexiones que al efecto consignó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1995 de 17 de julio (recurso de amparo 773/1993).

*“Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto **uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses "difusos"- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan.** Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no **supone**, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino **una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.** El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el art. 23 C.E.; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo) (SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. **Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado **democracia participativa**”.***

En el caso que nos ocupa aquí, y que analizaremos posteriormente con mayor detenimiento, versaba sobre la validez de un instrumento de planificación de los recursos forestales, el Plan General de Política Forestal 2014-2024 -en adelante, PGPF- aprobado sin haber sido sometido a información pública (o dando por buena la información pública a la que se sometió 8 años el borrador nunca aprobado del Plan General Forestal 2007-2016, lo que viene a ser lo mismo).

Por tanto merece la pena recordar la doctrina jurisprudencial reticente a cuestionar la validez de actos y planes por “la mera omisión” del trámite de información pública -ly aún el de audiencia a los interesados;- salvo que se haya causado indefensión al administrado o que dicho trámite participatorio venga legalmente exigido por la normativa sectorial aplicable.

Así, la Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997 (rec. 10248/1990), recoge la doctrina jurisprudencial de la Sala (SSTS de 29 de noviembre de 1982 y 20 de abril de 1985) conforme a la cual cuando el trámite de información pública viene exigida en la legislación sectorial, su omisión es determinante de la nulidad.

De este modo, en el ámbito urbanístico por ejemplo, la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2013 (rec. 4572/2010) señaló que *“la información pública, en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, no es un simple formalismo sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen estos planes sobre los ciudadanos (Sentencia de 28 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación nº 3013/2010)”* cuya omisión en consecuencia determina la nulidad del instrumento de planeamiento.

Y muy recientemente y en materia de expropiación forzosa la Sentencia 989/2019 de 4 de julio de la Sala III, Sección Quinta, del Tribunal Supremo (rec. 220/2018) fijó como criterios interpretativos del art. 18.1 de la Ley de Expropiación Forzosa en relación con el art. 56.1 de su Reglamento, que *“el trámite de información pública al que se refieren tales preceptos es un requisito preceptivo y esencial en los expedientes expropiatorios, cuya ausencia, según constante doctrina jurisprudencial, determina, con carácter general, la nulidad del procedimiento”*<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Señala esta Sentencia en su FJ I a) que es *“unánime e inveterada la jurisprudencia -a título de ejemplo cabe citar, entre las más recientes, la Sentencia 277/17, rec. 2127/16 y las que en ella se recogen- que considera preceptivo y esencial dicho trámite también en las expropiaciones urgentes, en cuanto permite a los afectados formular las alegaciones que estimen convenientes en relación con la expropiación, necesidad de ocupación, existencia de alternativas de otros bienes, u otras soluciones más convenientes, y tal exigencia no es solo una previsión legal, sino que viene impuesta por el propio art. 105 CE cuya ausencia (salvo muy*

### 3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA DE 20 DE JULIO DE 2017 Y SU CONFIRMACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO

La sentencia aquí comentada del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por Federació Ecologistes en Acció de Catalunya contra el Plan General de Política Forestal 2014-2024, aprobado por el Acuerdo GOV/92/2014, de 17 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 6647 de 19 de junio de 2014).

El Plan recurrido tuvo un accidentado antecedente hasta su aprobación definitiva en 2014. En el año 2002, el entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda inició los trámites para elaborar un Plan General de Política Forestal que sustituyera al anterior, vigente desde septiembre de 1994. En la tramitación de este procedimiento, el 29 de junio de 2006 se abrió el oportuno trámite de información pública. Tras la celebración de este trámite participativo, la tramitación del procedimiento quedó paralizada.

Años más tarde, la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad retomó en 2012 la tramitación del PGPF, partiendo del trabajo realizado en el borrador anterior. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y ser de facto diferente, el borrador del Plan general de política forestal 2014-2024 no fue sometido a información pública.

Era notorio que desde la paralización del procedimiento en 2006 del anterior Proyecto de PGPF 2007-2016 hasta la propuesta de acuerdo de gobierno de 27 de mayo de 2014, había variado el contexto social, económico, político y jurídico en los que se desarrollaba la política forestal y la de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad con la que guarda múltiples conexiones.

El principal motivo de la recurrente radicaba en que el PGPF era una disposición de carácter general que no fue sometida a información pública. Es cierto que sí lo fue el proyecto de plan para el período 2007-2016, que nunca llegó a aprobarse; pero el PGPF 2014-2024 no es el resultado o la continuación de aquel expediente. Además, entre 2006 y 2014 se habrían

---

*escasas excepciones y en atención a los concretos supuestos de hecho concernidos: Ss. de la extinta Sección Sexta de 6 de marzo de 2012 y 29 de mayo de 2015, casaciones, respectivamente, 730/09 y 2087/13), determina la nulidad del procedimiento expropiatorio”.*

producido cambios sustanciales en la situación social, económica, política y jurídica que no se pudieron tener en cuenta en 2006; entre otros: desarrollo de la Red Natura 2000, derivado de la Directiva 92/43/CEE y de la Directiva 2009/147/CE, con todo su correlato de acuerdos de aplicación, adoptados por el Gobierno de Catalunya y por el Gobierno Central; y entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, etc. Con tal omisión se habrían vulnerado los mandatos de participación e información pública previstos o dimanantes de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio (art. 16); de la Ley 6/2009, del 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas; y de la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 22), incurriéndose, pues, en el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 62.1.e) de la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre, entonces aplicable.

Frente a estos argumentos, el Departament de territori i sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (en lo sucesivo, DTS) alegó que el PGPF no era una disposición de carácter general, sino un Plan territorial sectorial de los previstos en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial que no crea derecho, toda vez que se limita a programar y a establecer métodos, estrategias y directrices. No establecía derechos y obligaciones para los ciudadanos. Subsidiariamente, el DTS también justificó el actuar administrativo en que la información pública y la participación ciudadana quedaron colmadas con el proyecto de Plan elaborado en 2006. Por lo demás, se indicó que el Plan no contenía modificaciones sustanciales respecto del proyecto de Plan para el periodo 2007-2016; y que la vigencia del informe de sostenibilidad ambiental original se vio confirmada oficialmente el 23 de mayo de 2014, dándose, a su vez, por el órgano competente, la conformidad a la Memoria ambiental correspondiente, tras considerar que los efectos ambientales del Plan 2014-2024, iban a ser los mismos que los del proyecto 2007-2016. Sin perjuicio de todo ello, el nuevo Plan había sido sometido a consulta de diferentes Departamentos de la Administración autonómica, del Centro de la Propiedad Forestal, del Consejo de Protección de la Naturaleza, de las entidades y organismos afectados y de la Mesa Intersectorial de la Madera.

La Sala valorando cuanto las partes expusieron consideró infringido el trámite esencialísimo de la participación pública al haberse aprobado una disposición general -de naturaleza normativa- en la que se ha omitido el trámite de participación pública y adecuada consideración de los cambios ocurridos entre 2006 y 2014. Por ello, El TSJ mediante la sentencia de 20 de julio de 2017 estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad de pleno

Derecho del Plan General de Política Forestal 2014-2014, así como del acuerdo por el que fue aprobado.

### 3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la disposición impugnada

“Al igual que viene ocurriendo con los planes urbanísticos, el PGPF se descompone en elementos que aisladamente considerados, en su gran mayoría podrían carecer de naturaleza normativa, lo que no obsta para que el Plan, visto como un todo, no deba merecer la consideración de disposición de carácter general. No en vano, entre sus determinaciones podríamos encontrar directrices vinculantes en materia de política forestal en el sentido más amplio de la expresión, o incluso directrices relativas a aspectos tan concretos como podrían ser los relativos a las condiciones para fijar o revisar las épocas de tala, o para revisar la unidad mínima de producción forestal (ver los epígrafes 7 y 8 de la memoria del Plan). Al cabo, se trataría de pautas indisponibles, susceptibles de percutir de un modo u otro en la esfera de derechos e intereses de los particulares involucrados en los avatares de la realidad forestal. No es otra la conclusión que podría alcanzarse a la vista del art. 7.2 de la Llei Forestal, [...] Resulta difícil no ver en el contenido pautado del PGFC títulos habilitantes con los que imponer deberes cargas de carácter general a los propios órganos de la Administración, y también a los particulares.” (Fundamento Jurídico 4º.1)

### 3.2. Sobre la caducidad de trámites ambientales

“Contrariamente a lo que se desprende de la posición sostenida con vigor y estilo encomiable por la defensa letrada del DTS, el transcurso del tiempo, por sí mismo puede determinar la caducidad de las piezas ambientales de un proyecto de Plan y del Plan mismo. De la caducidad en el sentido más amplio de la expresión. [...]

Parece, pues, bastante evidente que, tanto el legislador europeo, como el estatal y, asimismo, el autonómico, han sido conscientes -como no podría ser de otra manera- de la enorme influencia que puede ejercer el paso del tiempo sobre la virtualidad de los diagnósticos y pronósticos de orden ambiental y, por ende, sobre las consecuencias o medidas derivadas de los mismos.

Es por ello que se impone una interpretación rigurosa o restrictiva de aquellos preceptos legales susceptibles de permitir exoneraciones de trámites en el supuesto de expedientes de planeamiento -de expedientes de planeamiento con incidencia ambiental- excesivamente dilatados en el tiempo.

Del mismo modo, se impone no admitir tales exoneraciones cuando las mismas pretenden justificarse en trámites llevados a cabo en épocas remotas o demasiado lejanas; con mayor razón de apreciarse diferencias de contenido o de "contexto" entre la versión primigenia del expediente y la versión finalmente aprobada." (FJ. 4º.3)

### **3.3. Sobre la convalidación y vigencia del informe de sostenibilidad ambiental**

“La tesis de la Administración demandada se resume en considerar que, con motivo del PGFC 2014-2024, el órgano ambiental consideró plenamente vigente el informe de sostenibilidad ambiental (ISA) elaborado a la par que el proyecto no nato del PGFC 2007-2016, razón por la cual resultaba innecesario u ocioso un nuevo trámite de información pública. Sin embargo, como podremos comprobar, el ISA ratificado no coincidía exactamente con el ISA asociado al proyecto de PGFC 2007-2016. Además, esa ratificación se produjo en términos escuetos o sucintos, e impropios de una decisión tan relevante que, por las razones anteriormente apuntadas, la Administración demandada tenía la carga de motivar con especial detalle y cuidado. A lo que será menester añadir los cambios de diverso signo, habidos entre las fechas de preparación del proyecto frustrado de PGFC 2007-2016 (año 2002), y las fechas de elaboración del PGFC 2014-2024 (años 2012/2013). [...]” (FJ.4.4)

“Lo dicho hasta ahora sería más que suficiente para estimar íntegramente la demanda. Pero hay más, toda vez que, como ya apuntábamos, las razones que llevaron al órgano ambiental a facilitar el atajo que pretendía fundarse en el art. 25.8 LAAPP, apenas consumieron seis líneas del informe oficial que acabamos de mencionar. En unos términos, por lo demás, superficiales y, por ende, impropios de una motivación y justificación como la que reclamaba el asunto que ahora nos ocupa.” FJ 5º

“En la misma dirección, no deja de sorprender que se pretendan minimizar los rasgos diferenciales del PGFC 2014-2024 con el fin de eludir el trámite de información pública, y al mismo tiempo se nos diga que el proyecto fue sometido a consulta de determinados organismos y entidades; porque en buena lógica, la razón que llevó al DTS a soslayar el trámite de información pública, debiera haberlo llevado a prescindir de esas consultas. Cosa que, con buen criterio, no llegó a hacer.” (FJ 7º)

Recurrida la sentencia en casación por el Letrado de la Generalitat de Cataluña, el Tribunal Supremo inadmitió a trámite el mismo mediante su Auto de 1 de julio de 2019 (rec. 25/2018) por cuanto la recurrente no había satisfecho su carga procesal de alegar y acreditar la existencia de un interés

casacional ni trascendencia suficiente pues “*nada explica sobre su trascendencia ni sobre la relevancia social y jurídica del PGPF anulado*”. De ahí que la comentada Sentencia del TSJ de Cataluña sea firme a todos los efectos.



*Fotografía: Jaime Doreste Hernández*

#### 4. REFLEXIÓN

La sentencia comentada pone de manifiesto la mala práctica que en ocasiones las Administraciones públicas están tentadas a utilizar en aras a una supuesta celeridad en la tramitación administrativa, desdeñando la participación de la ciudadanía, principio irrenunciable.

Dada la importancia de una participación real y efectiva, existen obligaciones jurídicas vinculantes derivadas de la ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 y por 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. Obligación de incorporar la intervención de la ciudadanía también prevista en la legislación sobre evaluación de afecciones ambientales.

En todo caso, la interrelación entre la participación pública en asuntos ambientales y la mayor motivación para su restricción son elementos clave de la gobernanza que no debieran tener que ser defendidos judicialmente, sino asumidos íntegramente por las Administraciones públicas en su actuación ordinaria para verdaderamente constituir un Estado social y democrático (además de ambiental) de Derecho que permita afrontar la pluralidad y los desafíos de la sostenibilidad en el ejercicio de las potestades administrativas.

**Enlace web:** [STSJ CAT 8123/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017](#)

[Auto TS de 1 de julio de 2019 \(rec. 25/2018\). Inadmisión recurso de casación](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2019*

**COMENTARIO JURISPRUDENCIAL:**

**“LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS, A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 (ASUNTO C- 280/18)”**

**Autora:** Aloia López Ferro, Abogada, [aloia.l.ferro@gmail.com](mailto:aloia.l.ferro@gmail.com)

**Fecha de recepción:** 25/11/2019

**Fecha de aceptación:** 27/11/2019

**Palabras clave:** Participación del público; Evaluación de impacto ambiental; Acceso a la justicia; Principio de efectividad

**Fuente:** [STJUE \(Sala Primera\), de 7 de noviembre de 2019 \(asunto C-280/18\)](#)

**Índice:**

1. Introducción
2. Sobre el litigio principal: antecedentes de hecho y normativa griega de aplicación
3. Análisis de la normativa europea de aplicación a las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea
  - 3.1 ¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto?
    - a) Según el Convenio de Aarhus
    - b) Según la Directiva EIA

- 3.2. ¿Cómo se debe dar acceso a la información relevante para la toma de decisiones?
  - a) Según el Convenio de Aarhus
  - b) Según la Directiva EIA
- 3.3. ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado?
  - a) Según el Convenio de Aarhus
  - b) Según la Directiva EIA
- 3.4. ¿Cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?
  - a) Según el Convenio de Aarhus
  - b) Según la Directiva EIA
4. Análisis de los fundamentos jurídicos y del fallo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18)
5. Conclusiones
6. Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto? ¿Cómo se debe proporcionar acceso al público respecto a la información relevante en relación con los procesos decisorios? ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado? ¿Y cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?<sup>44</sup> Estas son, en esencia, las importantes cuestiones que interpreta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE), de 7 de noviembre de 2019 (asunto C- 280/18) y que, a continuación, analizaremos.

El interés de esta sentencia radica en que incide en aspectos clave para garantizar una participación efectiva del público, esencial para lograr un mayor acierto de las decisiones en materia ambiental, favorecer su implementación, la

---

<sup>44</sup> *Vid.* introducción de las [Conclusiones de la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de mayo de 2019](#) (asunto C-280/18) [última consulta: 16/11/2019].

concienciación del público, la transparencia en la toma de decisiones<sup>45</sup>, la innovación<sup>46</sup>, y, en definitiva, para caminar hacia una verdadera democracia ambiental. Como se recoge en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1991, “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”.

Mediante este comentario pretendemos analizar la resolución, ofreciendo una visión completa de cuál es la normativa aplicable a las principales cuestiones que resuelve el tribunal. No obstante, si bien este únicamente analiza la conformidad del ordenamiento jurídico griego respecto al régimen de participación del público que contempla la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva de EIA), la participación del público en los procedimientos decisorios relativos a las actividades específicas<sup>47</sup> en la Unión Europea también se regula por medio del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998<sup>48</sup> (en adelante, Convenio de Aarhus<sup>49</sup>). Por ello, también

---

<sup>45</sup> UNECE (2014). *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, p. 6 [última consulta: 16/11/2019].

<sup>46</sup> EEA (2019). *Sustainability transitions: policy and practice*. Publications Office of the European Union, p. 69 [última consulta: 16/11/2019].

<sup>47</sup> Como se señala en la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus *“Findings adopted by the Compliance Committee on 18 December 2009”* [última consulta: 17/11/2019] relativa a la comunicación ACCC/C/2008/24 (Spain), el Convenio no impone que la evaluación de impacto ambiental sea una parte obligatoria del procedimiento de participación pública, sino que únicamente requiere que, cuando la participación pública se produzca en el marco de una evaluación de impacto ambiental, el procedimiento de participación pública adecúe a los requisitos que se establecen en el artículo 6 (*vid.* apartado 82).

<sup>48</sup> Así lo destaca la Abogada General del TJUE en sus Conclusiones de 23 de mayo de 2019 (asunto C- 280/18). Según su criterio, las disposiciones de la Directiva EIA invocadas “deben interpretarse a la luz del Convenio de Aarhus, a cuya aplicación contribuyen. En consecuencia, la práctica decisoria del Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus [...] aprobada por las partes del Convenio, incluida la Unión, como también las *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* (Recomendaciones de Maastricht para fomentar la participación real del público en procesos de decisión en materia ambiental), solicitadas, recibidas y reconocidas por las partes del Convenio, contienen orientaciones útiles para examinar las cuestiones que aquí nos ocupan” (apartado 30).

<sup>49</sup> Sobre el Convenio de Aarhus y su incidencia en el ordenamiento jurídico español, *vid.* PIGRAU SOLÉ, A. (dir.) (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, pp. 403.

abordaremos cuál es la regulación que se contiene en el Convenio de Aarhus respecto a las cuestiones planteadas.

La referencia al Convenio de Aarhus resulta ineludible, pues su importancia es fundamental en materia de participación pública. Este convenio significó un cambio de rumbo hacia la transparencia<sup>50</sup> y participación en materia ambiental<sup>51</sup>, inspirando la aprobación de nueva normativa y la modificación de la existente hasta entonces en Europa<sup>52</sup>. En particular, y por lo que ahora nos interesa, supuso la modificación<sup>53</sup> de la Directiva por entonces vigente en materia de evaluación de impacto ambiental, la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>54</sup>, “a fin de asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 6 y con los apartados 2 y 4 de su artículo 9”<sup>55</sup>. Y estas previsiones relativas a la participación pública se recogen, con ciertas modificaciones<sup>56</sup> a las que haremos referencia, en la Directiva actualmente aplicable en materia de evaluación de impacto ambiental: la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de

---

<sup>50</sup> RÁZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). [“El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro”](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, p. 4 [última consulta: 16/11/2019].

<sup>51</sup> Aunque, como afirma GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2013). [“Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus”](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, p. 442, “lo que es el genérico reconocimiento a la participación como tal en las decisiones ambientales es el punto más débil del Convenio de Aarhus y de sus secuelas en la normativa comunitaria y en la legislación nacional” [última consulta: 19/11/2019].

<sup>52</sup> Aunque el alcance de su influencia es global, pues también inspiró otra normativa y acuerdos internacionales, como, por ejemplo, el Acuerdo de Escazú. Así lo indica MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). [“El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe”](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, p. 21.

<sup>53</sup> Mediante la aprobación de la aprobación de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo [OJ L 156, 25.6.2003, p. 17–2].

<sup>54</sup> [OJ L 175, 5.7.1985, p. 40–48].

<sup>55</sup> Considerando 12 de la Directiva 2003/35/CE.

<sup>56</sup> La Directiva EIA fue modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [OJ L 124, 25.4.2014, p. 1–18].

determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva EIA)<sup>57</sup>.

Además, aunque en este supuesto únicamente se cuestionó la adecuación del procedimiento seguido por las autoridades griegas con la Directiva EIA, también corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) velar por que las disposiciones del Convenio de Aarhus<sup>58</sup> se interpreten y apliquen de un modo uniforme por los Estados miembros<sup>59</sup>.

Para completar el estudio y poder hacer una valoración más fundamentada de la sentencia objeto de análisis, contextualizaremos las disposiciones analizadas con las interpretaciones<sup>60</sup> que se contienen en las resoluciones del Comité de Cumplimiento<sup>61</sup> del Convenio de Aarhus, mediante las que, como afirma PLAZA MARTÍN “clarifica y precisa el alcance de las disposiciones del Convenio que, cuajadas de conceptos jurídicos indeterminados, dejan amplios márgenes de discrecionalidad en su ejecución a las autoridades nacionales”<sup>62</sup>. También pondremos en relación los preceptos analizados con las *Maastricht*

<sup>57</sup> [\[OJ L 26, 28.1.2012, p. 1–21\]](#).

<sup>58</sup> En la [Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental \(2017/C 275/01\)](#) [OJ C 275, 18.8.2017, p. 1–39], se indica que el TJUE es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del Convenio de Aarhus (apartado 24). Así se produjo, por ejemplo, en la STJUE de 8 de marzo de 2011 (asunto C-240/09).

<sup>59</sup> De hecho, la Abogada General, en sus conclusiones sí valora el procedimiento de participación en cuestión aplicando el Convenio de Aarhus.

<sup>60</sup> JUSTE RUIZ, José; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2010). “Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso ‘senda de Granada’ en Murcia”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, p. 188 (nota a pie 25), señalan que los criterios de interpretación del convenio aplicados por el Comité de Cumplimiento constituyen interpretaciones cualificadas.

<sup>61</sup> Creado en la primera reunión de las partes (Lucca, 2002), en desarrollo del artículo 15 del Convenio de Aarhus, mediante la decisión I/7. En cuanto a sus funciones, se encarga de examinar las comunicaciones que le presentan las Partes, la Secretaría, los particulares y ONG’s; vigila, evalúa y facilita el cumplimiento de los requisitos de prestación de información del convenio, realiza recomendaciones, y presta asesoramiento y asistencia a las Partes en cuanto al cumplimiento del convenio. Respecto al funcionamiento, funciones del Comité de Cumplimiento y recomendaciones en relación con la formulación de comunicaciones respecto al incumplimiento de un Estado parte, *vid.* UNECE (2019). *Guide to the Aarhus...*, cit. pp. 61. A pesar de la importancia que se reconoce a la función de este Comité, lo cierto es que, en la actualidad, la duración de los procedimientos alcanza un promedio de 4 años. Así se destaca en IIDMA (2019). [El acceso a la justicia en España. Guía práctica](#), p. 52 [última consulta: 16/11/2019].

<sup>62</sup> PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “[La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España: los avances y los viejos retos](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, p. 10 [última consulta: 16/11/2019].

*Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* (en adelante, Recomendaciones de Maastricht<sup>63</sup>) que, a pesar de ser un instrumento de *soft law* y carecer de carácter vinculante, contiene criterios interpretativos en los que se apoya el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus para emitir sus resoluciones<sup>64</sup>. Y, asimismo, haremos referencia a la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus<sup>65</sup> pues, aunque carece de carácter vinculante y de carácter normativo, sí tiene valor para interpretar el Convenio, e incluso existen ejemplos dentro de la jurisprudencia del STJUE que se apoyan en ella para fundamentar sus interpretaciones<sup>66</sup>.

## 2. SOBRE EL LITIGIO PRINCIPAL: ANTECEDENTES DE HECHO Y NORMATIVA GRIEGA DE APLICACIÓN

Los hechos del litigio principal pivotan en torno al proceso de autorización de un proyecto para la construcción de un complejo turístico en la isla de Íos (Grecia). El proyecto en cuestión comprendía la construcción de un hotel con 249 plazas, viviendas turísticas, una planta desalinizadora, instalaciones portuarias, playas artificiales, un puente, una red de carreteras y otras infraestructuras. Su área abarcaba una parcela con una superficie de aproximadamente 27 ha –de las cuales, más de 18 ha resultarían objeto de edificación–, y ocuparía el litoral, la playa y la zona marítima. Debido a las características y dimensiones del proyecto, de conformidad con la normativa griega y la Directiva EIA, debía someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

<sup>63</sup> UNECE (2014). [\*Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters\*](#), pp. 52 [última consulta: 16/11/2019].

<sup>64</sup> Así se puede comprobar si se consulta el documento COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). [\*Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee adopted 18 February 2005 to date\*](#) [última consulta: 16/11/2019], se puede comprobar que las referencias a las Recomendaciones de Maastricht son habituales, como así ocurre en la resolución del Comité de Cumplimiento “Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/99 concerning compliance by Spain”, de 19 de junio de 2017 (apartado 43.b).

<sup>65</sup> UNECE (2014). [\*The Aarhus Convention: An implementation guide\*](#), United Nations Publication, pp. 278 [última consulta: 19/11/2019].

<sup>66</sup> Por ejemplo, la STJUE de 19 de diciembre de 2013 (asunto C-279/12), apartado 38. Al respecto, *vid.* PERNAS GARCÍA, J. José (2014). “[Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 19 de diciembre de 2013 C-279/12 Fish Legal y Shirley](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, recopilación mensual núm. 31, pp. 101-106 [última consulta: 19/11/2019].

En agosto de 2013, se publicó en un periódico local de la isla de Siros<sup>67</sup>, situada a 55 millas náuticas de la isla de Íos, una convocatoria para que el público interesado pudiera participar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Y la convocatoria también se anunció en las oficinas de la región del Egeo Meridional (esto es, en Siros), donde se encontraba el expediente y se realizaría la consulta al público interesado. El hecho de que el expediente se encontrara en Siros encuentra explicación en que la normativa griega imponía que, por las características del proyecto, la tramitación administrativa y, por tanto, la gestión del procedimiento de participación del público, correspondía a la entidad regional<sup>68</sup>. Asimismo, el procedimiento seguido se ajustó a lo establecido por la legislación griega, que impone que se inicie mediante la publicación de las características del proyecto y de la invitación a todos los interesados a tomar conocimiento y a formular sus observaciones sobre el estudio de impacto ambiental del proyecto en las oficinas de la sede administrativa de la región de que se trate y en la prensa local.

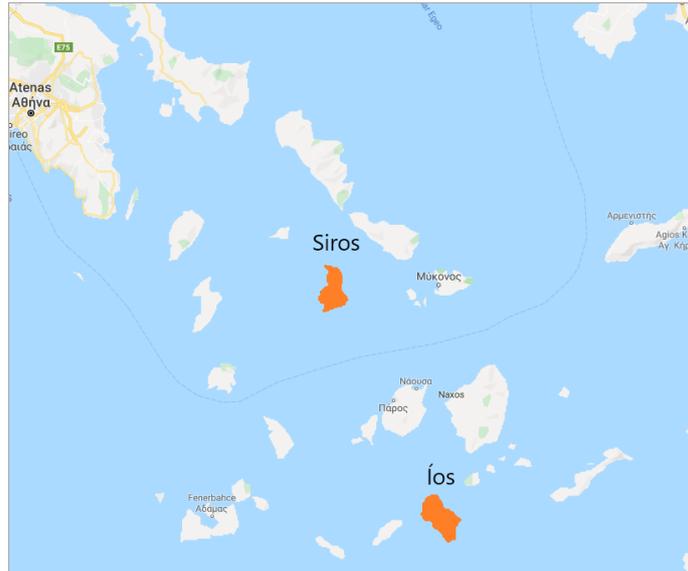
Es un hecho relevante para la resolución de las cuestiones planteadas ante el TJUE, como a continuación veremos, la distancia de 55 millas náuticas que separa ambas islas y que únicamente puede salvarse con un viaje de varias horas en ferry (la isla de Íos no dispone de aeropuerto), que ni siquiera circula con una frecuencia diaria y cuyo coste resulta significativo<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Siros es una isla situada en el mar Egeo. Forma parte del archipiélago de las Cícladas y en ella se encuentra Hermúpolis, la capital de la región administrativa del Egeo Meridional, a la que también pertenece la isla de Íos.

<sup>68</sup> La Ley núm. 4014/201, que lleva por título “Autorizaciones ambientales de obras y actividades, regulación de construcciones ilegales para el establecimiento de un equilibrio ambiental y otras disposiciones comprendidas en el ámbito de competencias del Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático”, divide las obras del sector público y del sector privado en dos categorías (A y B) en función de su impacto ambiental. La primera categoría (A) comprende las obras y las actividades que pueden tener un considerable impacto ambiental y para las cuales será necesaria la elaboración de un estudio de impacto ambiental con vistas a imponer condiciones y restricciones específicas para la protección del medio ambiente. La segunda categoría (B) comprende las obras con un impacto ambiental más reducido. En el caso de los proyectos de categoría A, corresponde a la autoridad regional gestionar los procedimientos de participación pública.

<sup>69</sup> *Vid.* apartados 17 y 18 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-208/18).



*Figura 1. Distancia entre Íos y Siros.  
Fuente: elaboración propia*

Posteriormente, el 11 de agosto de 2014, se publicó la resolución que autorizó el proyecto y las condiciones ambientales del mismo en el portal de anuncios *Diangeia*, y, el 8 de septiembre de 2014, tuvo lugar su publicación en la página web del Ministerio de Medio Ambiente de Grecia. De conformidad con el artículo 19 bis de la Ley griega núm. 4014/2011, la publicación en este sitio web específico se corresponde con la publicación exigida por ley y da lugar a la presunción de que todos los interesados tienen conocimiento de la misma y pueden interponer un recurso de anulación o cualquier otro recurso. Y, según el artículo 46 del Decreto Presidencial núm. 18/1989, el plazo para interponer recurso sería de 60 días a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o de su publicación.

Finalmente, el 19 de febrero de 2016, tres asociaciones y tres propietarios de inmuebles turísticos situados en la isla de Íos interpusieron un recurso contra la autorización de las condiciones ambientales del proyecto en cuestión. La titular de la autorización se opuso al recurso invocando que resultaba extemporáneo, pues se había interpuesto incumpliendo el plazo legalmente establecido por el ordenamiento jurídico griego –que consiste en 60 días desde la publicación de la resolución impugnada en la página web del Ministerio de Medio Ambiente–. Frente a ello, los actores alegaron que el retraso no les era imputable, pues no habrían tenido conocimiento de la resolución impugnada hasta el 22 de diciembre de 2015 –cuando advirtieron

el comienzo de las obras– y, por tanto, defendieron que no fue hasta entonces cuando la acción pudo ser ejercitada.

### **3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA DE APLICACIÓN A LAS CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Para una mejor comprensión de la resolución objeto de este comentario, efectuaremos una aproximación a cuál es el marco jurídico que regula la participación del público en el procedimiento de evaluación ambiental en virtud del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIA. Esto nos permitirá poner en contexto tanto los antecedentes de hecho que hemos expuesto, como la fundamentación jurídica de la sentencia que posteriormente analizaremos. Únicamente nos centraremos en los aspectos interpretados por la STJUE objeto de este comentario y, para mayor claridad expositiva –acorde con el carácter divulgativo del presente comentario–, analizaremos, en particular, la respuesta que el ordenamiento jurídico europeo otorga a las cuestiones que planteamos al inicio de la introducción de este trabajo. Asimismo, completaremos el estudio con la referencia a los criterios interpretativos que se contienen en las Recomendaciones de Maastricht y en la Guía de Implementación del Convenio de Aarhus.

#### **3.1 ¿Cómo se debe informar al público interesado de la apertura del procedimiento de participación pública que tiene lugar en el marco de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto?**

##### **a) Según el Convenio de Aarhus**

El artículo 6 del Convenio de Aarhus regula la participación del público<sup>70</sup> en las decisiones sobre las actividades específicas enumeradas en su anexo I, que

---

<sup>70</sup> De conformidad con el artículo 1 (apartado 2, subapartados d y e) de la Directiva EIA –que se corresponde con el artículo 2 (apartados 4 y 5) del Convenio de Aarhus– por “público” debe entenderse una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos; y, por público interesado “el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del

también resulta de aplicación, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno de cada Parte, a las que no se encuentren en este anexo, si pudieran tener un efecto significativo sobre el medio ambiente<sup>71</sup>. Asimismo, el apartado 10 de este artículo también impone que se apliquen las disposiciones relativas a la participación del público, como corresponda, cuando se reexamine o actualicen las condiciones en que se ejerce una actividad de las mencionadas.

En estos supuestos, el art. 6.2 establece la obligación de que, cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informe “al público interesado como convenga, de manera eficaz, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso”. En cuanto a la información que debe incorporarse a esta primera notificación o remisión de información respecto al inicio del proceso decisorio, se detalla en los subapartados de este precepto, y, entre otros aspectos, debe referirse a la actividad propuesta, a las posibilidades que se ofrecen al público de participar, el procedimiento previsto y a la autoridad pública a la que se debe dirigir el público para obtener la información necesaria y proceder a su examen<sup>72</sup>.

El precepto admite que se informe al público por medio de una comunicación pública o de modo individual. Por medio de la comunicación o aviso público

---

medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional”.

<sup>71</sup> Artículo 6.1 del Convenio de Aarhus.

<sup>72</sup> Aunque no van a resultar objeto de un examen pormenorizado, por cuanto el objeto de la sentencia analizada no se refiere con carácter principal a estos aspectos, el artículo 6 también impone a las autoridades públicas las siguientes obligaciones: establecer plazos razonables para la participación del público<sup>72</sup>(apartado 3); adoptar medidas para la participación temprana del público, esto es, que se produzca al inicio del procedimiento pues entonces el público “puede ejercer una influencia real” (apartado 4); alentar a quien pretenda presentar una solicitud de autorización “para que identifique al público afectado, le informe de la solicitud y entable con él un debate antes de presentar la solicitud” (apartado 5); exigir a las autoridades públicas que permitan al público interesado “cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones” (apartado 6); prever en los procedimientos de participación “la posibilidad de que el público someta por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta” (apartado 7); velar por que se tengan en cuenta los resultados del procedimiento de participación (apartado 8); velar por que “cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1”, se garanticen las obligaciones ya mencionadas en lo que corresponda (apartado 10); aplicar, “en la medida en que sea posible y apropiado” las anteriores obligaciones, cuando se decida “si procede autorizar la diseminación voluntaria en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente” (apartado 11).

la información se difunde a tantos miembros del público como sea posible (por ejemplo, a través de la publicación del aviso en un periódico o en otro medio de comunicación, a través de medios electrónicos, o mediante avisos en oficinas públicas, etc). En cambio, la notificación individual consiste en la difusión de información a determinadas personas de un modo individual o personal. Como vemos, emplea términos muy abiertos, dejando gran discrecionalidad a las Partes para definir el procedimiento de notificación al público interesado al inicio de un proceso decisorio.

Si se opta por el método de notificación por medio de un aviso público, las Recomendaciones de Maastricht consideran que resultan lugares idóneos para su colocación: a) un lugar accesible al público de las inmediaciones de la actividad propuesta; b) un tablón de anuncios accesible al público en la sede de la autoridad competente para tomar la decisión, y, en su caso, en un lugar destacado dentro del portal web de la autoridad competente; c) los periódicos que se distribuyan en el lugar en que vaya a tener efectos la actividad propuesta o el proyecto, y que llegue a la mayor parte del público afectado; d) los lugares muy frecuentados por el público interesado y empleados con carácter habitual para la notificación de avisos (por ejemplo, las oficinas de correos, las tiendas y locales comerciales, pabellones deportivos; paradas de autobús...); e) los tabloneros de anuncios y sitios web de las autoridades locales del área potencialmente afectada<sup>73</sup>.

Según ha señalado de modo reiterado el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, el artículo 6 del Convenio de Aarhus contiene un claro mandato de que el público interesado sea informado de una manera adecuada, efectiva y a tiempo o temprana<sup>74</sup>.

Para lograr que los métodos de notificación de información empleados resulten efectivos, las Recomendaciones de Maastricht indican que deben adaptarse caso por caso y que es necesario introducir mecanismos flexibles de participación<sup>75</sup>. En el mismo sentido, la Guía de implementación del Convenio de Aarhus indica: “*notification needs to be considered flexibly to be effective*”<sup>76</sup>. Esto significa que las autoridades públicas deben velar por que los medios que se empleen para informar al público aseguren que la información

---

<sup>73</sup> En cuanto al empleo tanto de la radio, televisión y redes sociales, en las Recomendaciones de Maastricht se considera que pueden usarse como complemento de las formas de notificación anteriormente señaladas, pero no para su reemplazo (apartado 65 de las Recomendaciones de Maastricht).

<sup>74</sup> Apartado 52 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>75</sup> Apartado 59 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>76</sup> *Guía para la implementación...*, cit., p. 136.

sobre el inicio de los procedimientos decisorios llegue a todos aquellos que potencialmente podrían resultar interesados<sup>77</sup>, lo que implica su adaptación a las necesidades de las personas identificadas como público interesado. Y, con carácter previo, la previa identificación del público interesado, sus características y las del proyecto, y la manera en que normalmente recibe la información<sup>78</sup>. Por tal motivo, se señala que el diseño de las modalidades de notificación debería efectuarse en función del tamaño y la complejidad del proyecto, o de si la actividad se localiza o puede afectar a grupos más vulnerables<sup>79</sup>. En este último supuesto, podrían emplearse una variedad de métodos de notificación, incluyendo, incluso, la notificación puerta a puerta para aquellas personas que no tienen teléfono o electricidad<sup>80</sup>. Además, como se señala en la Guía del Convenio de Aarhus, para considerar que el método de información al público resulta efectivo, deben haberse hecho todos los esfuerzos razonables para facilitar la participación<sup>81</sup>.

Por otra parte, para que el método de notificación de la información al público interesado resulte adecuado, la información debe incluir todos los aspectos que se señalan en el apartado segundo del artículo 6, y, además, debe ofrecerse con un lenguaje claro, resultar precisa y también suficientemente pormenorizada<sup>82</sup>. Como se señala en la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus, la lista que se contiene en el apartado d) del artículo 6.2, debe entenderse como una lista no exhaustiva, aunque los aspectos que en ella se incluyen, respecto al procedimiento a seguir, son considerados esenciales<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> En la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus "[findings on communication ACCC/C/2006/16 \(Lithuania\)](#)", se define la efectividad del siguiente modo: "The requirement for the public to be informed in an "effective manner" means that public authorities should seek to provide a means of informing the public which ensures that all those who potentially could be concerned have a reasonable chance to learn about proposed activities ECE/MP.PP/2008/5/Add.6 Page 12 and their possibilities to participate. Therefore, if the chosen way of informing the public about possibilities to participate in the EIA procedure is via publishing information in local press, much more effective would be publishing a notification in a popular daily local newspaper rather than in a weekly official journal, and if all local newspapers are issued only on a weekly basis, the requirement of being "effective" established by the Convention would be met by choosing rather the one with the circulation of 1,500 copies rather than the one with a circulation of 500 copies" (apartado 67).

<sup>78</sup> Apartado 66 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>79</sup> En estos casos, podrían emplearse una variedad de métodos de notificación, incluyendo la notificación puerta a puerta para aquellas personas que no tienen teléfono o electricidad (apartado 63.b de las Recomendaciones de Maastricht).

<sup>80</sup> Apartado 63.b de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>81</sup> UNECE (2014). *The Aarhus Convention...cit.*, p. 136.

<sup>82</sup> Apartado 53 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>83</sup> *Guía para la implementación...*, cit., p. 38.

Por último, la notificación de información sobre el inicio del procedimiento debe producirse a tiempo. Este requisito debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 6.3 del Convenio de Aarhus, según el cual “para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental”. Y, asimismo, con el artículo 6.4, que impone que la participación del público debe ser temprana, al inicio del procedimiento, cuando todas las opciones están abiertas, para garantizar que el público pueda ejercer una influencia real. Por tanto, la información debe proporcionarse de manera que el público tenga tiempo para prepararse para participar en el proceso de decisorio de un modo efectivo<sup>84</sup>.

### **b) Según la Directiva EIA**

Con arreglo al artículo 6.2 de la Directiva (en su versión vigente en el momento en que se llevó a cabo la solicitud de autorización del proyecto objeto de litis) se debía informar al público en una fase temprana de los procedimientos decisorios, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se dispusiese de ellos, de la solicitud de autorización del proyecto, y de otros aspectos, como las modalidades de participación del público que se contempla aplicar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental<sup>85</sup>.

En virtud del apartado 5 de este artículo 6, las modalidades de información al público y de consulta al público interesado serán determinadas por los Estados miembros.

---

<sup>84</sup> *Vid.* apartado 24 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>85</sup> Se debe informar al público de los siguientes aspectos: “a) la solicitud de autorización del proyecto; b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7; c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas; d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión; e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5; f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello; g) las modalidades de participación pública...”.

En la redacción actual de este artículo, a raíz de su modificación en 2014<sup>86</sup>, se especifica que este deber de información busca que el público interesado participe de un modo efectivo, y que la notificación al público interesado al inicio del procedimiento decisorio se llevará a cabo, en todo caso, por vía electrónica y, además, mediante anuncios públicos u otros medios apropiados.

### **3.2. ¿Cómo se debe dar acceso a la información relevante para la toma de decisiones?**

#### **a) Según el Convenio de Aarhus**

Con arreglo al artículo 6.6 del Convenio de Aarhus, las autoridades públicas competentes deben actuar para que el público interesado “pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones” respecto a las actividades específicas. Esta información solo podrá denegarse en los supuestos contemplados en el artículo 4, apartados 3 y 4.

Las Recomendaciones de Maastricht establecen un conjunto de buenas prácticas para facilitar que el público pueda examinar la información relevante para participar de un modo efectivo en el procedimiento decisorio<sup>87</sup> que resultan de especial interés<sup>88</sup>. Así, indican que la información debe estar accesible para su examen, como mínimo, en los siguientes lugares: a) en la sede de la autoridad competente; b) en un portal web de acceso público y de fácil empleo; c) si la sede de la autoridad competente se encuentra lejos del lugar de la actividad (se indica que, por ejemplo, así ocurriría si estuviese a más de dos horas de distancia en transporte público), además de en los lugares anteriormente señalados, la información debe estar accesible en una ubicación próxima al lugar en el que tendrá lugar la actividad, y que resulte de fácil acceso. Asimismo, se señala que la información deberá ser accesible durante las horas de trabajo habituales durante todos los días hábiles del procedimiento de participación y que, además, debería tomarse en

---

<sup>86</sup> Como ya expresamos, fue modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [OJ L 124, 25.4.2014, p. 1-18].

<sup>87</sup> Apartados 92 a 94 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>88</sup> Se contienen otros aspectos relevantes como, por ejemplo, la necesidad de que se ofrezcan resúmenes de la información en lenguaje no técnico y fácilmente comprensible, que permita que el público pueda comprender la significancia de la actividad en cuestión (apartados 94-98) o el coste y formato en que se debe entregar la información solicitada (apartados 99-102).

consideración y articular los procedimientos de participación teniendo en cuenta si el público no pudiera acceder a la información durante las horas habituales de trabajo<sup>89</sup>.

#### **b) Según la Directiva EIA**

De conformidad con el artículo 6.3 de la Directiva EIA, los Estados miembros deben garantizar que se ponga a disposición del público interesado, dentro de un plazo razonable, la información suministrada por el promotor del proyecto en virtud del artículo 5 de la Directiva EIA, y, de conformidad con el Derecho nacional “los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo”. Asimismo, también debe ponerse a disposición del público aquella información distinta de la ya señalada, pertinente para la toma de la decisión y que solo pudiera obtenerse una vez finalizado el período de información al público interesado.

Con la redacción actual del artículo 6, se añade al apartado 5 que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la información pertinente sea accesible electrónicamente por parte del público, a través de, al menos, un portal central o de puntos de acceso sencillo, en el nivel administrativo adecuado”.

### **3.3. ¿Cómo se comunica que el proyecto ha sido autorizado?**

#### **a) Según el Convenio de Aarhus**

Según el artículo 6.9 del Convenio de Aarhus “Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. [...]”. Por tanto, una vez finalizado el proceso decisorio, el público debe ser informado de ello y, al efecto, “cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa”.

Nuevamente estamos ante obligaciones que no contemplan un procedimiento determinado para su puesta en práctica, por lo que depende de cada Parte

---

<sup>89</sup> También se indica que, en cuanto sea posible, las principales épocas de vacaciones (como el verano, o el final del mes de diciembre) deberían ser evitadas como momentos para llevar a cabo procedimientos de participación pública (apartado 77.e de las Recomendaciones de Maastricht).

determinar el procedimiento a seguir, respecto al que únicamente se señala que debe ser “apropiado” y que la información debe facilitarse rápidamente. Al respecto, las Recomendaciones de Maastricht hacen hincapié en que, en este caso, el derecho de información se refiere al público en general, y no únicamente al interesado<sup>90</sup>. Asimismo, como buenas prácticas para la información de la decisión final, se indica la puesta a disposición del público de la decisión en los lugares se señalaron anteriormente como idóneos para llevarse a cabo el examen de la información parte del público interesado, y, además, que la decisión esté disponible electrónicamente en un lugar público fácil de usar<sup>91</sup>. También se señala como buena práctica el empleo de medios de comunicación de masas que más amplia distribución tengan entre el público interesado<sup>92</sup>.

En las Recomendaciones de Maastricht también se destaca que el hecho de que el público pueda acceder a la decisión sobre una propuesta de actividad sujeta al artículo 6 a través de una base de datos electrónica de acceso público no satisface el requisito del artículo 6.9 de la Convención si el público no ha sido informado de manera rápida y efectiva de este hecho<sup>93</sup>. Es este un aspecto fundamental, clave para la resolución del litigio que nos ocupa.

#### **b) Según la Directiva EIA**

Según el artículo 9 .1 de la Directiva EIA, cuando se adopte una decisión de conceder o denegar una autorización, las autoridades competentes deben informar de ello al público y, “de conformidad con los procedimientos apropiados”, poner a su disposición la siguiente información: a) el contenido de la decisión y las condiciones impuestas; b) los motivos y consideraciones en los que fundamenta la decisión, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública; c) una descripción de las medidas principales para evitar, reducir o contrarrestar los impactos ambientales, cuando sean necesarias.

En este precepto también se han introducido cambios a raíz de su modificación en 2014. Así, entre otras modificaciones de redacción, ahora se

---

<sup>90</sup> Apartado 137 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>91</sup> Apartado 139 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>92</sup> Apartado 79 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>93</sup> Apartado 141 de las Recomendaciones de Maastricht. Asimismo, en la [Decision VI/8j Compliance by Spain with its obligations under the Convention](#) (apartado 7), se recoge que el Comité recomendó a España garantizar que tomase las medidas necesarias para garantizar que se informa al público de las decisiones de forma inmediata, en virtud del artículo 6.9, no solo a través de Internet, sino mediante otros medios, como los del artículo 6.2 del Convenio, entre otros [última consulta: 17/11/2019].

indica que se debe informar al público sin demora. Además, también deberá ponerse a disposición del público “un resumen de los resultados de las consultas y la información recabada en virtud de los artículos 5 a 7, y cómo los resultados se han incorporado o considerado en el proceso decisorio, en particular, las observaciones recibidas del Estado miembro a que se refiere el artículo 7”.

**3.4 ¿Cuál es el plazo para recurrir la autorización con la que finaliza el procedimiento decisorio si se han incumplido los deberes para garantizar la participación del público por parte de las autoridades competentes?**

**a) Según el Convenio de Aarhus**

El artículo 9 del Convenio de Aarhus contiene las disposiciones relativas al tercer pilar, esto, sobre el acceso a la justicia. En particular, su artículo 9.2 establece el deber de las Partes de velar por que el público interesado<sup>94</sup> pueda interponer un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 del Convenio. Por tanto, conforme al Convenio de Aarhus, el público interesado debe poder impugnar la legalidad de las decisiones relativas a las actividades específicas cuando se hayan vulnerado sus derechos de participación, como así ocurre en el supuesto resultado por la sentencia STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18).

Por otra parte, de conformidad con el artículo 9.4, los procedimientos deben ofrecer “recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos<sup>95</sup> sin que su costo sea prohibitivo”.

---

<sup>94</sup> Para ser público interesado, este artículo señala que se debe tener un interés suficiente, o bien invocar la lesión de un derecho, y que ello se determinará de acuerdo con las disposiciones de derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia.

<sup>95</sup> PIGRAU I SOLÉ, Antoni; BORRÁS PENTINAT, Susana (2008). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Atelier, p. 56, refieren que el Comité de Cumplimiento consideró contrario al artículo 3.1 del Convenio de Aarhus, relativo a la obligación de las partes de establecer un marco preciso, coherente y transparente a los efectos de aplicar el Convenio, la dilación en

En cuanto al plazo para informar al público de la decisión, las Recomendaciones de Maastricht indican que éste debe ser razonable, teniendo en cuenta los plazos para recurrir la decisión. Además, se indica que ha de existir la posibilidad de que los plazos para interponer un recurso contra estas decisiones, en virtud del artículo 9.2 del Convenio, se puedan reiniciar si un miembro del público interesado puede probar que no recibió la notificación de la decisión final por un error atribuible a la autoridad pública o por fuerza mayor<sup>96</sup>. En idéntico sentido, la Guía para la implementación del Convenio de Aarhus<sup>97</sup> destaca que los procedimientos deben ser equitativos y, por ello, en relación con los plazos de impugnación, recuerda que el Comité de Cumplimiento interpreta que deben empezar a computarse desde la fecha en que el reclamante sabe, o debería saber, del acto u omisión que pretenda impugnar<sup>98</sup>.

Finalmente, también resulta fundamental el principio de amplio acceso a la justicia<sup>99</sup>, que debe entenderse no solo aplicable respecto a los requisitos de legitimación, como veremos en la sentencia objeto de este comentario.

#### **b) Según la Directiva EIA**

Con arreglo al artículo 11 de la Directiva EIA, “los Estados miembros deben garantizar que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado [...] puedan presentar un recurso ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente e imparcial ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva”.

De modo análogo a lo previsto en el Convenio de Aarhus, el público interesado resultará legitimado si tiene un interés suficiente, o, subsidiariamente, cuando alegue un menoscabo de un derecho, “cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo”. Al respecto, el artículo 11.3 especifica que

---

los recursos de apelación atribuibles a las diferentes interpretaciones efectuadas por diferentes instancias judiciales. Por ello, en nuestra opinión, un marco jurídico en el que la resolución de los recursos por incumplimiento del Convenio de Aarhus sea lenta, también sería contrario al artículo 3.1 del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 9.4.

<sup>96</sup> Apartado 142 de las Recomendaciones de Maastricht.

<sup>97</sup> *Guía para la implementación...*, cit., p. 201.

<sup>98</sup> *Vid. Findings on communication ACC/C/2008/33 (United Kingdom)*, apartado 138.

<sup>99</sup> Así se destaca en UNECE (2014). *The Aarhus Convention: An implementation guide*, United Nations, 2ª ed., p. 194.

“los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho”.

En cuanto a los procedimientos de impugnación, según el art. 11.4, estos serán “justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos”.

#### 4. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y FALLO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 (ASUNTO C-280/18)

Planteados los términos del debate como se expuso en el apartado II de este comentario, el órgano jurisdiccional griego que conocía del asunto planteó dos cuestiones prejudiciales<sup>100</sup> ante el TJUE, acerca de si la normativa griega de aplicación resultaba compatible con la normativa relativa a la participación pública que se contiene en la Directiva EIA. A continuación, analizaremos las cuestiones planteadas y los fundamentos jurídicos de la STJUE de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18).

A través de la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional griego pregunta lo siguiente:

1. *“¿Deben interpretarse los artículos 6 y 11 de la Directiva EIA [...] en el sentido de que son compatibles con tales artículos las disposiciones de Derecho nacional [...] en las que se establece que los procedimientos previos a la adopción de la resolución de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades que tienen un considerable impacto ambiental [...] son incoados y gestionados principalmente por la entidad administrativa superior, la región, y no por el municipio interesado?”*

Como el TJUE nos aclara en su sentencia<sup>101</sup>, a través de esta primera cuestión, el órgano jurisdiccional pregunta si la participación del público en los procesos

<sup>100</sup> Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [[OJ C 202, 7.6.2016, p. 164–164](#)]. Los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pueden plantear ante el TJUE una cuestión prejudicial, si lo estiman necesario para emitir su fallo, a fin de que este se pronuncie sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea. El TJUE no resuelve el litigio principal, sino que indica al órgano jurisdiccional nacional que su función es establecer pautas interpretativas, que vinculan tanto al órgano jurisdiccional nacional que formula la cuestión, como al resto de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>101</sup> Apartado 25.

de toma de decisiones relativos a un proyecto resulta conforme con el artículo 6 de la Directiva EIA si se llevan a cabo a nivel de la sede de la autoridad regional, y no a nivel del municipio en el que se prevea ejecutar el proyecto. Y, al hilo de esta pregunta, el TJUE entra a valorar si el procedimiento de participación pública que se siguió resultaba conforme con el artículo 6 (apartados 2, 3 y 4) de la Directiva EIA.

El TJUE responde a esta primera cuestión señalando que la Directiva EIA, en su artículo 6.5, reserva a los Estados miembros la obligación de determinar las modalidades de participación y consulta del público interesado. De acuerdo con el principio de autonomía procesal, los Estados miembros gozan de libertad a la hora de configurar los procedimientos para cumplir con la obligación de garantizar la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente. Por tanto, nada impide que establezcan, como así hizo Grecia, que los procedimientos de participación se gestionen desde entidades administrativas regionales, en lugar de municipales. No obstante, matiza que esta la libertad de configuración de los procedimientos de participación no es absoluta, ya que deben adecuarse a los principios de efectividad y de equivalencia.

Según el principio de efectividad<sup>102</sup>, los procedimientos deben configurarse de manera que no hagan imposible en la práctica, o excesivamente difícil, el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea que, en este caso, serían los derechos de participación regulados en la Directiva EIA; Y, conforme al principio de equivalencia, los procedimientos no pueden ser menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno<sup>103</sup>. Por ello, para valorar la validez del procedimiento seguido para garantizar la participación del público en el asunto controvertido, el TJUE acomete el análisis de la normativa griega y de su desarrollo en la práctica, a la luz de los principios de equivalencia y efectividad<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> En la traducción al español de la STJUE se emplea indistintamente el término “efectividad” y “eficacia”, aunque, según la RAE, no son plenamente intercambiables. PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2019). “[El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental](#)”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Murcia 8-9 de febrero de 2019*. INAP, p. 128, aboga por la “necesidad de que la normativa española se acomode a este principio, y que la jurisprudencia sea más atrevida a su favor”, en relación con el acceso a la justicia en materia ambiental.

<sup>103</sup> Apartado 7 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

<sup>104</sup> Como puede comprobarse, el TJUE entra a valorar si el desarrollo de la participación en el litigio principal resulta conforme con la Directiva EIA. Por tanto, realiza una

A continuación, el TJUE valora si, a la luz de estos principios, el procedimiento de participación respeta la normativa europea. Así, por una parte, respecto a la adecuación del procedimiento al principio de equivalencia, el TJUE entiende que del análisis de los autos no se desprende que el procedimiento seguido para la autorización ambiental resultase contrario a este principio<sup>105</sup>.

Por otra parte, en relación con el principio de efectividad, el TJUE señala que, de acuerdo con el artículo 6.4 de la Directiva EIA, las oportunidades de participación temprana del público interesado en la toma de decisiones en materia de medio ambiente deben ser efectivas. Para ello, se impone a las autoridades competentes el deber de “velar por que pueda considerarse razonablemente que los canales de información utilizados llegan a los miembros del público interesado”. Solo así se garantizará que se estará dando al público la oportunidad de mantenerse informado de los proyectos previstos, del proceso de toma de decisiones y de sus posibilidades de

---

interpretación amplia de la cuestión planteada que, en sus términos literales, se limita a preguntar si el procedimiento de participación pública puede ser gestionado por la entidad administrativa regional, en lugar de la municipal. Esto es, admite que pueda llevarse a cabo por la entidad administrativa regional pues no existe normativa europea que establezca un procedimiento obligatorio para los Estados miembros, pero recuerda que la modalidad elegida, con independencia de la administración a la que se encomiende su ejecución, debe adecuarse, en todo caso, a los principios de equivalencia y efectividad. En el mismo sentido, en el apartado 32 de la Conclusiones Generales de la Abogada del TJUE, se señala que «El Tribunal de Justicia podría dar una respuesta relativamente breve a esta cuestión concreta indicando que la Directiva EIA no contiene normas sobre el nivel o el organismo de la administración nacional responsable de la evaluación del impacto ambiental». Sin embargo, en el apartado 34 valora que “el contexto de la cuestión concreta es más bien el desarrollo de la participación del público en el litigio principal» y, por tanto, entiende que «la cuestión prejudicial se refiere a si estas modalidades de participación del público cumplen los requisitos de la Directiva EIA, en particular de su artículo 6”.

<sup>105</sup> La Abogada General, en sus Conclusiones, relaciona el principio de equivalencia con la distinción que la legislación griega efectúa entre los proyectos de mayor tamaño (categoría A), y los proyectos que, por lo general, son de menor tamaño (categoría B) pues, en el segundo de los casos, el trámite de participación pública no corre a cargo de las autoridades regionales, sino de las locales. El principio de equivalencia podría estar en entredicho pues, de haberse tratado de un proyecto de categoría B, el público habría sido informado por parte de las autoridades locales, por ejemplo, mediante anuncios en los tablones anuncios. No obstante, la Abogada General concluye que no cabe apreciar la vulneración del principio de equivalencia pues “es lógico que la responsabilidad de los proyectos de mayor envergadura cuyo impacto ambiental sea, por lo general, no solo de naturaleza local, sea atribuida a las autoridades regionales” [vid. apartado 51 de las Conclusiones de la Abogada General a la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

participación en una fase temprana del procedimiento<sup>106</sup>. Aunque considera que es al órgano jurisdiccional remitente a quien corresponde pronunciarse en el litigio principal, bajo la justificación de “dar una respuesta útil”<sup>107</sup>, el tribunal valora tres aspectos del procedimiento en cuestión, necesarios para poder resolver si el proceso de participación que contempla la normativa griega resulta acorde con el principio de eficacia.

En primer lugar, analiza cómo se informó al público sobre el proyecto y de la consulta que iba a llevarse a cabo. Respecto al lugar en que se difundió la información del proyecto y la convocatoria para participar, como los interesados residían o tenían sus inmuebles en la isla de Íos y, sin embargo, la información se publicó en un periódico local de la isla de Siros y en las oficinas administrativas situadas en esta misma isla, el TJUE considera que el canal de información empleado no garantizaba que la información pudiese llegar razonablemente al público interesado. No obstante, deja al órgano jurisdiccional remitente el deber de resolver sobre este aspecto, valorando, además, si existían alternativas que no supusiesen un esfuerzo desproporcionado para las autoridades competentes, y cuál era la verdadera difusión del periódico en el que se realizó el anuncio<sup>108</sup>. Por tanto, el artículo 6. 2 de la Directiva EIA exige que se informe al público interesado de manera que este tenga la posibilidad de tener conocimiento en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones sobre el proyecto previsto y sus posibilidades de participación. Y, para determinar la modalidad de la puesta a disposición de esta información, debe establecerse un equilibrio razonable entre el esfuerzo que supone para los miembros del público interesado el ejercicio del derecho de acceso y la carga que recae sobre las autoridades. Como señala la Abogada General:

*“a la hora de apreciar si determinados medios informativos satisfacen el principio de efectividad [...] también hay que atender, sin embargo, a si existen medios informativos más eficaces que podrían haberse utilizado sin un coste desproporcionado. A falta de tales medios informativos o si estos no ofrecen garantías de éxito, será más aceptable que se elijan medios con una eficacia limitada, ya que la Directiva EIA y el Convenio de Aarhus no exigen nada que sea imposible. Sin embargo, en este asunto no cabe excluir prima facie tales medios informativos alternativos”<sup>109</sup>.*

En segundo lugar, en relación con el lugar en el que el público interesado podía examinar la información sobre el proyecto, el tribunal recuerda que debe estar fácilmente accesible. En caso contrario, no se estaría garantizando

<sup>106</sup> Apartado 32 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

<sup>107</sup> Apartado 34 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

<sup>108</sup> Apartado 35 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

<sup>109</sup> Apartado 52 de las conclusiones de la Abogada General.

que el derecho de participación se pudiese ejercer de manera efectiva<sup>110</sup>. Por ello, considera que, al resolver sobre el litigio, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar las dificultades que en este caso existían para acceder a la información, ya que los interesados se veían obligados a realizar una travesía en barco hasta la isla de Siros. No obstante, también indica que “cualquier dificultad que encuentre el público interesado en este proceso puede estar justificada por la existencia de una carga administrativa desproporcionada para la autoridad competente”. Por tanto, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar qué carga suponía para las autoridades haber puesto la información a disposición del público en lugar que resultase de más fácil acceso (como, por ejemplo, haber llevado la información a la isla en que iba a ejecutarse el proyecto y residía el público interesado), y comprobar si, efectivamente, existía un equilibrio razonable entre el esfuerzo que suponía para los miembros del público interesado el ejercicio del derecho de acceso y la carga que recae sobre las autoridades<sup>111</sup>.”

En tercer lugar, respecto a la forma en que se llevó a cabo la consulta en la isla de Siros, el TJUE recuerda que, de conformidad con el artículo 6.5 de la Directiva EIA, las modalidades concretas de consulta al público interesado son libremente determinadas por los Estados miembros. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar si la modalidad de consulta empleada respeta o no el principio de efectividad y si cumple lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Directiva EIA, según el cual, “el público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales”. Nuevamente, para resolver esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente debe valorar si existe un equilibrio razonable entre el esfuerzo que supone para los miembros del público interesado la participación en el procedimiento y la carga que recae sobre las autoridades.

En atención a lo anterior, el TJUE resuelve que el procedimiento de participación que se contempla en la normativa griega no resultaría contrario al artículo 6 de la Directiva EIA siempre y cuando las modalidades prácticas aplicadas garanticen el respeto efectivo de los derechos de participación del público interesado. Por tanto, el problema no radicaría en el nivel regional o municipal al que pertenezca la autoridad administrativa que se encargaría de gestionar la participación del público en el procedimiento en cuestión, sino en cómo se desarrolló la participación en este supuesto. Esto es, lo relevante es resolver sobre si el procedimiento garantizó (o las autoridades públicas hicieron lo razonable por garantizar) en primer lugar, que el público pudiese

<sup>110</sup> Apartado 38 de la STJUE de 7 de noviembre de 2019.

<sup>111</sup> Apartado 74 de las conclusiones de la Abogada General.

conocer que se estaba llevando a cabo un proceso de toma de decisiones que le afectaba, que le podía afectar, o respecto del que podría tener interés. Y, en segundo lugar, si el procedimiento de participación permitía que el público participase de un modo real o efectivo, para lo que es requisito necesario poder acceder a la información del expediente, participar en las consultas que se efectuasen y formular alegaciones u otras aportaciones en el trámite decisorio que fuesen debidamente tenidas en cuenta por las autoridades competentes.

En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional griego formula la siguiente pregunta:

2. *“¿Deben interpretarse los artículos 6 y 11 de la Directiva EIA [...] en el sentido de que es compatible con tales artículos el régimen jurídico establecido en el Derecho nacional [...] en el que en definitiva se establece que la publicación de las resoluciones de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades que tienen un considerable impacto ambiental en un sitio de Internet específico constituye una presunción según la cual cualquier interesado ha tenido pleno conocimiento de estas a efectos de ejercitar la acción legal prevista en la legislación vigente [...] en un plazo de sesenta días, habida cuenta de las exigencias legales para la publicación de los estudios de impacto ambiental y la información y participación del público en el procedimiento de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades en cuestión, las cuales colocan en el centro de estos procedimientos a la entidad administrativa superior, la región, y no al municipio interesado?”*

Mediante esta segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera cuestión, debe considerarse contrario a la Directiva EIA el establecimiento de un plazo de 60 días para recurrir la decisión autorización a partir de su anuncio en un sitio web específico. Con ocasión de esta cuestión, el TJUE establece criterios interpretativos sobre el artículo 9 (apartado 1) y 11 (apartado 1).

En relación con el artículo 9.1 de la Directiva EIA, relativo a la información que se debe dar al público en relación con la decisión que suponga conceder o denegar una autorización, el tribunal considera que no establece un procedimiento que se deba seguir con carácter imperativo, dejando autonomía a los Estados miembros para la elección de la configuración procesal. Sin embargo, recuerda de nuevo que los procedimientos establecidos deben adecuarse a los principios de equivalencia y eficacia<sup>112</sup>.

A continuación, analiza si la fijación de un plazo de 60 días para recurrir la decisión autorizatoria, cuyo cómputo fija su *dies a quo*, o momento de inicio, en el día de la publicación del anuncio de la autorización en un portal de

---

<sup>112</sup> Apartado 51.

internet, se ajusta al principio de eficacia<sup>113</sup>. Así, el tribunal pasa por el tamiz de la efectividad, tanto la existencia de un plazo para recurrir, como el hecho de que el inicio de este plazo se sitúe en el momento de la publicación de la resolución en internet.

Respecto a la modalidad de publicación a través de internet para informar al público, considera que resulta admisible pues, precisamente, el artículo 6.2 de la Directiva EIA menciona los medios electrónicos como vía para informar al público de las resoluciones. Por tanto, en ejercicio de la autonomía procedimental que se les otorga, los Estados miembros pueden optar por emplear internet como medio para comunicarse con el público.

Por lo que se refiere a los plazos de recurso, el TJUE recuerda que el establecimiento de plazos razonables para recurrir no resulta contrario al principio de efectividad, pues con ello se garantiza la seguridad jurídica. Y, en el mismo sentido, también considera compatible con el principio de efectividad “que el inicio del cómputo del plazo establecido para interponer un recurso dependa de una publicación de la que el recurrente tuvo o debiera haber tenido conocimiento”. Cuando no se den estas circunstancias, oponer al recurrente el cumplimiento de un plazo con esta configuración no resultaría ajustado al principio de efectividad<sup>114</sup>. Por tanto, el TJUE considera que debe valorarse la conducta de las autoridades nacionales, a fin de comprobar si provocaron que el recurso fuera presentado fuera de plazo, privando a los ciudadanos de la posibilidad de ejercitar sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, esta valoración debe ser conforme con el principio de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, consagrado en el artículo 11. 3 de la Directiva EIA<sup>115</sup>.

Según el TJUE, las circunstancias concurrentes en el proceso de participación hicieron que el cumplimiento del plazo establecido resultase un obstáculo

---

<sup>113</sup> En este caso, el principio de equivalencia no había sido puesto en entredicho por las partes.

<sup>114</sup> Apartado 56.

<sup>115</sup> La Abogada General aclara en sus conclusiones que, si bien este artículo “se refiere a la determinación por los Estados miembros de lo que constituye un interés suficiente y un menoscabo de un derecho en el contexto de un recurso conforme al artículo 11 de la Directiva” (apartado 109), el TJUE también ha tomado en consideración este objetivo “no solo en relación con la cuestión del interés suficiente y el menoscabo de un derecho, sino también en relación con los criterios para el reconocimiento de las organizaciones de defensa del medio ambiente, con el eventual coste desmesurado de los procedimientos judiciales, con la medida en que pueden invocarse vicios de procedimiento durante la realización de la evaluación de impacto ambiental y, en particular, con la efectividad del recurso interpuesto” (apartado 110).

desproporcionado para el acceso a la justicia y, por tanto, contrario a la Directiva EIA. Que el público interesado resulte informado del procedimiento de autorización y de sus posibilidades de participar de un modo adecuado en un momento inicial del proceso, resulta condición indispensable, que afecta a la posterior efectividad de la publicación de la resolución definitiva y a las posibilidades de recurso. De lo contrario, “los miembros del público interesado no pueden esperar que se les informe de una decisión de autorización definitiva”<sup>116</sup>. Por tanto, “el mero hecho de que una resolución de autorización esté disponible *ex post* en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente no puede considerarse adecuado a la luz del principio de efectividad, dado que, a falta de información suficiente sobre el inicio del procedimiento de participación del público, no puede considerarse que nadie haya sido informado de la publicación de la resolución final correspondiente”.<sup>117</sup> Como sostenían los recurrentes, “es necesario que exista un motivo para comprobar si se ha publicado en un sitio web una decisión que pueda afectar a la situación de los interesados”<sup>118</sup>.

En conclusión, el TJUE responde a la segunda cuestión planteada señalando que los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben considerarse contrarios a una normativa como la controvertida en el litigio principal, “que da lugar a que se oponga un plazo, para que los miembros del público interesado interpongan un recurso, cuyo cómputo se inicia a partir del anuncio en Internet de la autorización de un proyecto, cuando dichos miembros del público interesado no hayan tenido previamente la oportunidad adecuada de informarse sobre el procedimiento de autorización de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva”.

## 5. CONCLUSIONES

La participación pública constituye —junto con el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente— uno de los tres pilares sobre los que se asienta y estructura el Convenio de Aarhus, indispensables para proteger de un modo efectivo<sup>119</sup> el medio ambiente, y que

---

<sup>116</sup> Apartado 58.

<sup>117</sup> Apartado 59.

<sup>118</sup> Apartado 106 de las Conclusiones de la Abogada General.

<sup>119</sup> Según PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2014). “[El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva](#)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), p. 2353, “el objetivo más importante del Convenio de Aarhus es otorgar una protección real y efectiva al derecho humano al medio ambiente” [última consulta: 18/11/2019].

se encuentran interrelacionados<sup>120</sup>. Así, según el preámbulo del Convenio de Aarhus, para estar en condiciones de hacer valer el derecho que toda persona tiene “a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar”, así como para cumplir con su “deber de protegerlo y mejorarlo en interés de las generaciones presentes y futuras”, “los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental”.

Mediante la sentencia objeto de este comentario, el TJUE subraya la interdependencia entre los derechos de acceso a la información pública, de participación y de acceso a la justicia. En particular, ilustra de un modo claro cómo de la información inicial en los procesos decisorios depende la posibilidad de que el público participe de un modo real y efectivo, y pueda tener un acceso amplio a la justicia para impugnar la decisión final. En el supuesto resuelto, al haberse incumplido el deber de informar de un modo adecuado al público afectado, se impidió su participación efectiva en el procedimiento decisorio y, ante estas circunstancias, el TJUE considera que no puede oponerse un plazo para la impugnación de la resolución autorizatoria del proyecto. Se constata, por tanto, cómo la participación efectiva, en palabras de PLAZA MARTÍN, “depende necesariamente de la debida aplicación de los otros dos pilares: el del acceso a la información, para posibilitar una participación con el necesario conocimiento, y el del acceso a la justicia, para remediar las posibles vulneraciones de dichos derechos”<sup>121</sup>.

Cabe destacar que el TJUE modula la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de valorar las condiciones de la puesta a disposición de la información mediante los principios de efectividad y equivalencia. Por ello, no solo atiende a si la legislación griega se ajusta a la normativa europea en el plano teórico, sino que entra a valorar si, en la práctica, los derechos

<sup>120</sup> En palabras de CASADO CASADO, Lucía (2019). [“El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, p. 93, “Sólo cuando los ciudadanos están bien informados pueden intervenir con conocimiento de causa en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y participar de forma efectiva. Además, constituye una de las premisas fundamentales para el ejercicio de las acciones de tutela judicial del medio ambiente” [última consulta: 16/11/2019]. En este sentido, el Convenio de Aarhus parte de la aceptación de la premisa consagrada en el Principio 10 de la Declaración de Río y del entendimiento de los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia de modo conjunto e interrelacionado. Como señala MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). “El Acuerdo Escazú...”, *cit.* p. 5, “el valor de este principio radica en la novedad de presentar estos derechos de forma conjunta e interrelacionada, reconociendo la relevancia de su funcionamiento sistemático e inaugurando la llamada democracia ambiental” [última consulta: 16/11/2019].

<sup>121</sup> PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “La aplicación de las disposiciones...”, *cit.*, p. 10.

reconocidos por esta normativa resultaban de imposible o excesivamente difícil ejercicio. Pero, cabe recordar que, en este caso, la efectividad también entra en juego en virtud del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIA, pues disponen que la participación debe ser real y efectiva, así como también debe ser efectivo el método elegido para informar al público tan pronto como sea posible en los procedimientos decisorios en materia de medio ambiente.

La respuesta que da el tribunal resulta especialmente interesante pues, al hilo de las cuestiones prejudiciales planteadas, entra a valorar cuáles son los criterios interpretativos que debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional remitente para considerar si el procedimiento de participación seguido cumplía con las exigencias de la Directiva EIA –el TJUE no aplica en este caso, de un modo directo y explícito, las disposiciones del Convenio de Aarhus, entendemos que porque las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional griego no hacían referencia a dicho convenio–, y si se adecuaba a los principios de equivalencia y efectividad. Y para ofrecer una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, señala cómo deberían entenderse estos requisitos, en relación con los hechos que fueron alegados ante el TJUE. Así, valora con qué criterios y bajo qué circunstancias puede considerarse acorde con la normativa europea el procedimiento seguido para informar al público al inicio del procedimiento, la forma en que se dio acceso a la información y se consultó al público interesado, la forma en que se informó al público de la resolución autorizatoria con la que finalizó el procedimiento decisorio, y la configuración de un plazo para recurrir de 60 días, tomando como fecha de inicio para su cómputo el de la publicación en internet de la resolución autorizatoria.

Respecto al método que se empleó para informar al público interesado al inicio del procedimiento, el tribunal pone en entredicho su efectividad al haberse efectuado mediante la publicación de dos anuncios en las oficinas regionales y en un periódico local de la isla de Siros, situada a más de 50 millas de la isla en la que se iba a ejecutar el proyecto, sin que existiesen medios de transporte que hiciesen el viaje en un tiempo y por un precio razonable para permitir la participación efectiva del público. No obstante, deja a cargo del órgano jurisdiccional remitente valorar este aspecto teniendo en cuenta qué alternativas tenía la autoridad competente, y qué alcance tenía el periódico en el que se produjo el anuncio, esto es, si se distribuía y leía ampliamente en la isla afectada. En este punto, en nuestra opinión, el TJUE se aleja de las Recomendaciones de Maastricht, pues no solo debe valorarse dónde se distribuía el periódico y si se leía ampliamente, sino si era éste un método realmente efectivo para notificar al público interesado. Como hemos visto, las Recomendaciones de Maastricht abogan por un entendimiento más amplio del

deber de facilitar la participación, de manera que la información de inicio de los procedimientos decisorios se ajuste caso por caso, teniendo en cuenta las particularidades del público al que se dirigen.

En relación con la publicación de la resolución autorizatoria en la página web del Ministerio, el TJUE considera que resulta un medio admisible y que cumple los criterios de efectividad. No obstante, a nuestro parecer, el TJUE debería también introducir el matiz de que debe tomarse en consideración a qué público va dirigido este método de notificación y las circunstancias específicas de cada supuesto. En ningún caso la Directiva impone que solo deban emplearse los métodos de publicación a través de internet, como aquí ocurre, por lo que no cabe presumir que éste deba ser siempre el único método de publicación empleado, ni el más idóneo. En este punto la respuesta de la Abogada General resultaba más completa, pues valora a qué público se dirigía y las circunstancias específicas que concurrían para considerar si el método de publicación empleado cumplía con el principio de efectividad, aunque también concluye que “al menos en el litigio principal, nada indica que la publicación en Internet dificulte excesivamente el ejercicio de los derechos en comparación con otras formas de publicación”<sup>122</sup>.

Respecto al establecimiento de plazos para recurrir, esto no resulta, a juicio del TJUE, un requisito opuesto a la Directiva EIA y, además, contribuye a la seguridad jurídica. Sin embargo, considera que si el público interesado no ha sido informado del procedimiento autorizatorio, tampoco se puede presumir que va a tener conocimiento de la finalización del proceso decisorio y del inicio del plazo para recurrir mediante la publicación de la resolución en un portal de internet (distinto sería, según nuestro parecer, si se hubiesen establecido métodos de notificación personales para notificar la resolución autorizatoria del proyecto). Entender lo contrario también sería, en nuestra opinión, opuesto a la seguridad jurídica, pues implicaría que toda la población debiera consultar diariamente, sin ningún previo aviso o advertencia, la página oficial de Medio Ambiente griega, por si algún anuncio les pudiese afectar. Esto resultaría totalmente desproporcionado, como ya se pronunció el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, precisamente, en relación con la Comunicación ACCC/C/2014/99 relativa al cumplimiento por España<sup>123</sup>. Por tanto, la notificación previa en una fase temprana de los procedimientos

<sup>122</sup> Apartado 97 de las Conclusiones de la Abogada General.

<sup>123</sup> [Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/99 concerning compliance by Spain](#) (apartado 104).

decisorios no solo es necesaria para alcanzar una participación efectiva del público interesado, sino también para salvaguardar la seguridad jurídica.

Aunque el TJUE indica que corresponde al tribunal remitente resolver en relación con las posibilidades de impugnación y el establecimiento de plazos para recurrir, le indica que la interpretación que debe realizarse ha de ser acorde con el objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia. En nuestra opinión, cabría añadir que los recursos deben ser “justos y equitativos”, requisitos que no cumpliría un recurso que, para determinar el plazo de su interposición, no tome en debida consideración si el afectado ha tenido o no la oportunidad razonable de conocer la resolución con la que se le da inicio, como así también lo ha interpretado el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus.

En definitiva, la participación “no debe ser concebida como un mero trámite o formalidad, sino como un auténtico elemento sustantivo de los procesos decisorios”<sup>124</sup>. Solo si se implementa de forma efectiva la participación pública en los procedimientos decisorios lograremos caminar hacia una verdadera democracia ambiental, con todos los beneficios que de ello se derivan. Coincidimos con KRÄMER cuando afirma que “the greatest merit of the Aarhus Convention is that it exists. Never before have environmental rights for citizens and environmental organizations been so clearly expressed in a legally binding text”<sup>125</sup>. Pero, tener derechos formalmente reconocidos, si en la práctica no resultan efectivos, de nada sirve.

En el caso de los derechos de participación, esta sentencia pone de manifiesto la concepción de los procedimientos de participación desde un plano excesivamente formal y alejado de la práctica, pues, según se desprende de sus fundamentos de hecho, ni siquiera se tiene en cuenta que se está anunciando la convocatoria de participación en la isla equivocada, donde ni se prevé ejecutar el proyecto, ni parecen existir posibilidades razonables de que se alcance al público interesado.

---

<sup>124</sup> RÁZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA, Ángel (2007). *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*. Aranzadi, p. 301.

<sup>125</sup> KRÄMER, Ludwig (2018). “[Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX núm. 1, p. 6.

Precisamente, la falta de efectividad de los procedimientos de participación es un problema que se atribuye a la evaluación ambiental<sup>126</sup> y que también afecta a España, como así ha sido puesto de manifiesto tanto por la doctrina jurídica<sup>127</sup>, como por la abogacía<sup>128</sup> y por las asociaciones ecologistas<sup>129</sup>. Y las últimas reformas legislativas tampoco han supuesto un impulso de las fórmulas de participación<sup>130</sup>. Por ello, reflexionar sobre los criterios interpretativos que se contemplan en la sentencia objeto de este análisis resulta de especial interés para continuar avanzando hacia un proceso de

<sup>126</sup> En la 33 reunión del Grupo de Trabajo de las Partes del Convenio de Aarhus, que tuvo lugar del 26 al 28 de junio de 2019, se destacaron diversos aspectos del Convenio, en relación con la participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental, en los que aún es preciso seguir avanzando. En particular, en el documento “[List of decisions and major outcomes of the meeting as adopted by the Working Group at its twenty-third meeting](#)” (AC/WGP-23/Inf.7), se contemplan diversos desafíos que plantea el adecuado cumplimiento del artículo 6, como, por ejemplo, las dificultades encontradas para garantizar la participación cuando se trata de los cambios y extensiones de actividades específicas (p. 3).

<sup>127</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, p. 130, señala la ausencia de toma en consideración de las alegaciones que realizan los participantes como un síntoma de que la participación pública es percibida por las Administraciones como “una mera formalidad”.

<sup>128</sup> SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2019). “[Quince años del Convenio de Aarhus: un balance de la democracia ambiental en España](#)”. *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 117, p. 24, indica que “aún es necesario un trabajo titánico por parte de los afectados por un proyecto o actividad por obtener respuesta de las autoridades competentes y más aún, un fluido diálogo previo antes de decidir sobre la aprobación de infraestructuras de gran impacto. Pese a la legislación específica derivada del Convenio y al propio texto del mismo, los responsables políticos encargados de las decisiones prefieren la rapidez de la decisión unilateral o mínimamente participada al debate o consenso social con plazos razonables”.

<sup>129</sup> *Vid.* SEO BIRDLIFE (2018). [Indicadores de gobernanza ambiental en España](#), p. 6 ” [última consulta: 16/11/2019].

<sup>130</sup> *Vid.* VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “[La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 19 pp. [última consulta: 16/11/2019]. Asimismo, en relación con la voluntariedad del “scoping” se pronuncia NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). En: “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, p. 132. En el mismo sentido, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “[Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos](#)”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, p. 26.

participación pública que no se quede en el plano formal y despliegue toda su eficacia.

## 6. FUENTES DE CONSULTA

### 6.1. Bibliografía

- CASADO CASADO, Lucía (2019). “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, pp. 90-157 [última consulta: 16/11/2019].
- DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2017). “[Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos](#)”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, pp. 11-50 [última consulta: 20/11/2019].
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo (2013). “[Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus](#)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, pp. 433-472. [última consulta: 19/11/2019].
- JUSTE RUIZ, José y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2010). “Incumplimiento por parte de España de las obligaciones del convenio de Aarhus: comunicación ACCC/C/2008/24, el caso ‘senda de Granada’ en Murcia”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, pp. 183-198.
- KRÄMER, Ludwig (2018). “[Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, pp. 1-26.
- MÉDICI COLOMBO, Gastón (2018). “[El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de río en América Latina y el Caribe](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, pp. 1-66 [última consulta: 16/11/2019].
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009). “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.). *Evaluación*

*de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial.* Atelier, pp. 121-141.

- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2016). “La participación en la evaluación de impacto ambiental: Dogma y realidad”. En: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años.* GARCÍA URETA, Agustín (coord.). Marcial Pons, pp. 117-156.
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2008). “La participación pública en materia de medio ambiente”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la información pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus.* Atelier, pp. 299-348
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2014). “[El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva](#)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100 (ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 2333-2357 [última consulta: 17/11/2019].
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre (2019). “[El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental](#)”: En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando y VALERO TORRIJOS, Julián (coords.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Murcia 8-9 de febrero de 2019.* INAP, pp. 123-135 [última consulta: 16/11/2019].
- PERNAS GARCÍA, J. José (2014). “[Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 19 de diciembre de 2013 C-279/12 Fish Legal y Shirley](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, recopilación mensual núm. 31, pp. 101-106 [última consulta: 20/11/2019].
- PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.) (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, pp. 403.
- PIGRAU I SOLÉ, Antoni; BORRÁS PENTINAT, Susana (2008). “Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus”. En: PIGRAU I SOLÉ, Antoni (coord.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Diez años del convenio*

de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Atelier, pp. 21-84.

- PLAZA MARTÍN, Carmen (2018). “[La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España: los avances y los viejos retos](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm 1, pp. 1-70 [última consulta: 16/11/2019].
- RÁZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (2018). “[El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: Balance y retos de futuro](#)”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, pp. 1-58 [última consulta: 16/11/2019].
- RÁZQUIN LIZARRAGA, José Antonio; RUIZ DE APODACA, Ángel (2007). *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*. Aranzadi, pp. 474.
- SALAZAR ORTUÑO, Eduardo (2019). “[Quince años del Convenio de Aarhus: un balance de la democracia ambiental en España](#)”. *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 117, pp. 20-24 [última consulta: 16/11/2019].
- VICENTE DAVILA, Fernando (2019). “[La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 19 [última consulta: 16/11/2019].

## 6.2. Otras fuentes documentales

- [Conclusiones de la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de mayo de 2019](#) (asunto C-280/18) [última consulta: 16/11/2019].
- SEO BIRDLIFE (2018). *Indicadores de gobernanza ambiental en España*, pp. 44. [última consulta: 16/11/2019].
- UNECE (2014). *The Aarhus Convention: An implementation guide*. United Nations, 2ª ed. [última consulta: 19/11/2019].
- UNECE (2014). [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters](#) (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2) [última consulta: 16/11/2019].

- EEA (2019). [\*Sustainability transitions: policy and practice\*](#). Publications Office of the European Union, pp. 178 [última consulta: 16/11/2019].
- IIDMA (2019). [\*El acceso a la justicia en España. Guía práctica\*](#), pp. 62 [última consulta: 16/11/2019].
- COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). [\*Compilation of findings of the Aarhus Convention Compliance Committee adopted 18 February 2005 to date\*](#) [última consulta: 16/11/2019].
- GRUPO DE TRABAJO DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE AARHUS (2019). “[\*List of decisions and major outcomes of the meeting as adopted by the Working Group at its twenty-third meeting\*](#)” (AC/WGP-23/Inf.7) [última consulta: 16/11/2019].

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Juan Claudio Morel  
Noemí Pino Miklavec  
Amparo Sereno

## Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2019*

### [Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación](#)

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

**Fuente:** BOE Núm. 282, de 23 de noviembre de 2019

**Temas Clave:** Energía; Centrales Térmicas; Renovables; Rentabilidad; Arbitrajes internacionales; Régimen retributivo; Aguas

#### **Resumen:**

Nuestro país se ha propuesto avanzar en el proceso de transición del sistema energético mediante actuaciones urgentes. En este contexto, en los próximos meses está previsto el cierre de una serie de centrales térmicas de carbón, donde proyectos de nueva generación renovable pueden ofrecer una alternativa de actividad y empleo en los territorios afectados. Y es que, diversos factores de mercado y regulatorios han provocado que la mayoría de estas centrales hayan dejado de ser competitivas.

Así, de las 14 centrales de carbón existentes en la península, en la actualidad el Ministerio para la Transición Ecológica está tramitando las solicitudes de cierre de 8 de ellas, que dejarán de funcionar antes del 30 de junio de 2020. Lo anterior supondrá la reducción del parque de generación en cerca de 5.000 MW en los próximos meses, por lo que resultará necesaria una nueva regulación del acceso a la red en los nudos afectados por los cierres. Al efecto, el apartado Uno de la Disposición final segunda, que modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, incorpora un mecanismo para el otorgamiento de acceso que permitirá ponderar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos y económicos como los medioambientales y sociales, incluida la generación de empleo, en el otorgamiento de permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas en transición.

El apartado 1 del artículo único aborda la rentabilidad razonable para la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que aglutina a más de 60.000 instalaciones.

La disposición final segunda introduce una modificación puntual de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#). Así, en el caso de las instalaciones con derecho a la percepción de régimen económico primado a la entrada en vigor del [Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio](#), se encuentran pendientes diversos procedimientos arbitrales que acumulan cuantiosas reclamaciones y que afectan de manera especial a la capacidad de atraer inversiones, por lo que resultan necesarias medidas que contribuyan a estabilizar la retribución de esas instalaciones y a reducir en lo posible el planteamiento de nuevos

procedimientos arbitrales o, en su caso, poner fin a los existentes. Para ello, esta norma introduce una previsión que tiene por objeto garantizar la posibilidad, para aquellos titulares que deseen acogerse a ella, de que la tasa de rentabilidad razonable que se fijó para el primer periodo regulatorio, que finaliza el 31 de diciembre de 2019, no pueda ser modificada durante los dos periodos regulatorios que se sucedan consecutivamente desde el 1 de enero de 2020. Es decir, durante doce años (2020-2031) se les permite conservar la rentabilidad de 7,39% frente a la nueva rentabilidad razonable del 7,09% (2020-2025), siempre que no inicien o renuncien a los citados procesos arbitrales.

Asimismo, en lo que hace referencia a las instalaciones de renovables, cogeneración y residuos, la disposición adicional única amplía el plazo de aprobación de la orden ministerial por la que se revisan los parámetros del régimen retributivo específico hasta el 29 de febrero de 2020. Esta ampliación del plazo requiere una norma con rango legal y su no adopción implicaría un grave perjuicio para el interés general, al afectar a las retribuciones de un elevado número de instalaciones y debido a que son los cargos que pagan los consumidores de electricidad los que financian, principalmente, la retribución del régimen específico de energías renovables, cogeneración y residuos.

Por su parte, el apartado 2 del artículo único fija un nuevo valor de la tasa de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

Por último, la disposición final primera contempla que, en el otorgamiento de las nuevas concesiones para el uso privativo de aguas tras la extinción de una concesión debido al cierre de instalaciones de generación, se puedan ponderar los beneficios económicos, sociales y medioambientales de proyectos en los territorios afectados por dichos cierres.

**Entrada en vigor:** 24 de noviembre de 2019

**Normas afectadas:**

-Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Se introduce la disposición adicional decimosexta: concesiones de agua para transición justa.

-Modificación de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#). Se introduce una Disposición adicional vigésima segunda: otorgamiento de los permisos de acceso y conexión para garantizar una transición justa. Se introduce una Disposición final tercera bis: rentabilidad razonable de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con retribución primada a la entrada en vigor del [Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio](#).

**Enlace web:** [Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación](#)

## Iberoamérica

### Argentina

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2019*

#### Ley de prohibición de Glifosato. Provincia de Chubut

**Autor:** Juan Claudio Morel. Master en Derecho Ambiental por la Universidad Internacional de Andalucía - Dr. en Derecho por la Universidad de Alicante y Profesor Titular de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN sede Tandil) Argentina

**Fuente:** Boletín Oficial de la Provincia de Chubut. Lunes 10 de Junio 2019. Año LXI N° 13185, pp 3/ 4

**Temas Clave:** Glifosato

#### **Resumen:**

Ley provincial establece la prohibición en toda la Provincia del Chubut, la importación, introducción, tenencia con fines de comercialización, fabricación, fraccionamiento, distribución, transporte y aplicación, ya sea por tierra o aérea del herbicida Glifosato en todas sus variantes, así como de productos que tengan como base o principio activo el Glifosato.

#### **Comentario:**

En este artículo se estudia la técnica desarrollada por la Legislatura de la Provincia del Chubut, en la Patagonia de la Argentina, con un territorio similar a España por sus dimensiones geográficas, que ha dispuesto la prohibición del glifosato en seis actividades, tales como la comercialización, fabricación, fraccionamiento, distribución, transporte y aplicación.

**MARCO TÉORICO:** La materia ambiental en la Argentina tiene su primer marco en el artículo 41 de la Constitución federal de 1994 que establece ...”*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los “presupuestos mínimos” de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”... Liminarmente hay que establecer que los agro tóxicos, género al que pertenece nuestra especie “glifosato”, no tiene regulación federal de “presupuestos mínimos”, sólo lleva un marco legal por adhesión provincial (optativa) que son las Leyes 24051 y 27262.

La primera de ellas dictada en 1992 (pre constitucional) no es de presupuestos mínimos justamente por haber sido sancionada dos años antes que la Constitución que rige actualmente. Es importante subrayar el marco establecido por esta norma que en su artículo 2° establece que será considerado peligroso ...”*todo residuo que pueda causar daño, directamente o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general*” .... En el Anexo 2 de la Ley se incluye como peligrosos en la Clase de las Naciones

Unidas n9n. código H11 a tóxicos agudos que son sustancias que pueden causar muerte o lesiones o daños a la salud humana si se ingieren o entran en contacto con la piel. Por esa razón entendemos que el glifosato, ya sea presentado en bidones vacíos o cualquiera otra forma de exteriorización que permanezca activo en el ambiente puede ser calificado como residuo peligroso y susceptible de ser pasible de las consecuencias de tal régimen y legislación complementaria y concordante.

La segunda de estas leyes (27262 BO 27/06/2016) prohíbe en toda la jurisdicción nacional el uso y/o tratamiento sanitario con cualquier tipo de plaguicidas fumigantes en los granos, productos y subproductos, cereales y oleaginosas pero solamente durante su carga ya sea en camiones y/o vagones y durante su tránsito hasta destino. Se puede ver que el nivel de protección ambiental es casi inexistente.

Ahora bien, si se aplica la misma lógica que la del art 41 constitucional transcripto, claro está que si de protección ambiental se refiere, las Provincias pueden proteger más, pero nunca menos. El caso en estudio, trata de una legislación provincial con el máximo nivel de protección que es la prohibición total, por lo tanto es marco jurídico aplicable.

OBJETO: Esta Ley actúa sobre el Glifosato que es una especie dentro del género de los herbicidas que es un producto químico que destruye a las plantas herbáceas según el Diccionario de la Real Academia. En la [página web de Monsanto](#) figura que este químico actúa sobre las enzimas de las plantas, particularmente las de crecimiento, y que es absorbido por las hojas después de su aplicación y las seca indefectiblemente desde sus hojas hasta la raíz con lo cual impide su regeneración posterior.

ÁMBITO DE APLICACIÓN: Provincia del Chubut, exclusivamente.

COMPETENCIA: El artículos 2º de la Ley establece las Autoridades de Aplicación en los Ministerios Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable y Producción, cada uno en su correspondiente ámbito de incumbencia. Tienen adjudicada competencia para el cumplimiento de la Ley, su difusión, cumplimiento, y derecho administrativo/ambiental sancionador, así como promoción de medidas alternativas para el control de malezas y plagas, en armonía con el ambiente, la salud humana y los derechos de la naturaleza.

PRINCIPIO PREVENTIVO: La Autoridad de Aplicación debe extremar las medidas preventivas para generar otras opciones con los mismos fines agronómicos para el productor agropecuario, según el artículo 3º que le permitan descartar el glifosato en su menú de buenas prácticas para conseguir los mismos resultados productivos. La finalidad está en las mismas cláusulas que siempre persiguen los ordenamientos inspirados en el Derecho Ambiental tales como *...”controlar los efectos adversos de biocidas y agroquímicos alternativos que puedan incidir sobre la salud, a la par de propender a la obtención de los mayores beneficios por parte de los productores agropecuarios, evitar la contaminación del medio ambiente, salud y preservar el equilibrio ecológico”...*

SANCIONES: La violación a los conductas establecidas en el artículo 1º (comercialización, fabricación, fraccionamiento, distribución, transporte y aplicación) será reprimida con multas cuyos montos se actualizan por un coeficiente que lleva reenvío a la Ley XIX Nº 26, Artículo 84 Anexo A, metodología que encuentra su explicación en la tristemente habitual

característica inflacionaria de la Argentina. En caso de reincidencia el monto obtenido lleva duplicidad, sin perjuicio de sanciones accesorias tales como inhabilitación temporaria o definitiva con más suspensión de la matrícula en el caso de profesionales responsables. Esto último, también lleva la necesidad de efectuar denuncia e iniciar la apertura de un expediente en el Colegio Profesional actuante, según la profesión del universitario en observación de su praxis para que sea juzgado por sus pares en violación a las normas de ética profesional. Un detalle adicional que es aleccionador y es portador de una variante en la actividad estatal que pretende cambiar conductas no sólo con la represión sino con la docencia y algunas prácticas desarrolladas en técnicas como la *probation*, es la posibilidad para el Juez administrativo competente o funcionario que haga sus veces (incidencia del sistema administrativo francés en la Argentina) es la posibilidad de extender como accesorio la obligación para el infractor de asistir con sus dependientes a las capacitaciones organizadas por la Autoridad de Aplicación sobre buenas prácticas en el uso de agroquímicos, cuyo costo deberá asumir el infractor. También hay lugar para sanciones más graves como el decomiso y la destrucción (Art 7°). Con costas al infractor. Finalmente es importante destacar la creación de un Registro para las infracciones a esta Ley.

**EXCEPCIONES:** El Artículo 8° establece las excepciones a los alcances de la Ley para el transporte de Glifosato o productos cuyo principio activo sea este químico. La primera excepción está dada por el tránsito de paso con cualquier tipo de vehículo por rutas del territorio de esta provincia con destino a otros estados provinciales, el transportista deberá portar manifiesto o documental similar que será determinada en la reglamentación. Las demás excepciones deberán estar fundadas en razones que hacen a la ciencia y la investigación y avaladas por autoridades académicas y no necesariamente tienen que estar vinculadas al transporte, bien pueden ser objeto de pulverizaciones destinadas a plantas objeto de investigación universitaria o de otras características similares.

**SOLIDARIDAD:** Se establece en el artículo 9 de la Ley una noción de solidaridad que seguramente llevará cuestionamientos en el orden judicial. En este punto, sigue los lineamientos establecidos por la Ley de residuos peligrosos en el orden federal que es la Ley 24015/ 1992 que en su artículo 54 establece una norma de similar redacción. Pero hay una diferencia fundamental y es que la posibilidad de legislar sobre solidaridad es un tópico que ha sido delegado por las Provincias en el momento de constituir la República Argentina en el artículo 67 inciso 11 de la Constitución de 1853 y actualmente en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución de 1994. Entendemos que un cuestionamiento vía recurso extraordinario federal no permitiría a esta norma soportar su estabilidad ante la Címero Tribunal Federal. Otro detalle para observar, se encuentra a nivel de la última parte de la norma subexamen cuando dice...*“aplicación de las sanciones que las Autoridades de Aplicación establezcan”*...Porque las autoridades solo pueden aplicar sanciones, pero nunca establecer sanciones nuevas que rompan el equilibrio de los tipos culposos de naturaleza abierta, esta facultad está ubicada fuera del orden constitucional provincial, a nivel del Código Penal y delegada al Congreso Nacional por idéntica reserva ya explicada en el artículo 75 inciso 12.

**BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS:** La reglamentación, en cambio, sí puede suministrar criterios de aplicación de las sanciones y de seguridad (Art 10°) en el uso de biocidas y buenas prácticas agrícolas. Ello es congruente con la declarada necesidad de instalar programas (Art 11°) para generar cambios en el orden cultural y comercial en las prácticas agrícolas y su difusión mediática. Comprende una actuación decidida sobre los

envases usados que son residuos peligrosos en términos de la mencionada ley 24051 y la ley 27262. Asimismo luce un reenvío de la Ley subexamen a las Resoluciones MAyCDS N° 48/12 y MP N° 110/12 de la Provincia del Chubut.

CONSUMIDOR: El artículo 42 de la Constitución Federal, establece que ...”*consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno*”... Este marco superior se encuentra vinculado a la incolumidad psíquico física del ser humano y articula la necesidad de proteger los valores ambientales con la protección del consumidor a partir de los artículos 43 inciso a y 61 inciso e de la Ley de Defensa del Consumidor que es nacional (Ley 24240 BO 13/10/1993 y Ley provincial VII N°22 por la cual la Provincia del Chubut adhiere a la Ley Nacional 24240). En conjunto, tales regulaciones protegen la preservación del ambiente en el ámbito de una relación de consumo como una manera de preservar no sólo la vida sino también la calidad de vida del ser humano que es quien actúa en el mercado de consumo.

CONCLUSIÓN: La ley sub exámen es la primera en la Argentina con una prohibición total para este herbicida. Ciertamente es que todavía no se han eliminado todos, pero se ha empezado por uno de los más letales y con los cuales la protección de la fruta cosechada en los valles chubutenses de la Cordillera de los Andes va a adquirir certificaciones para ser consideradas de las mejores del mundo, solo pensar en ciruelas que ingresan de a 4 por kilo y todo tipo de frutos del bosque de tamaño y sabor que sólo el agua andina puede desarrollar en ese suelo virgen y prístino. El consumidor europeo y norteamericano lo va a apreciar y pagar en divisas por su valor excepcional.

**Enlace web:** [Prohíbese en todo el territorio de la provincia el herbicida glifosato Ley XI n° 70 la legislatura de la provincia del Chubut sanciona con fuerza de Ley](#)

## Portugal

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2019*

### [“Decreto-Lei” n.º 162/2019, de 25 de octubre que aprueba el régimen jurídico aplicable al autoconsumo de energía renovable, realizando la transposición parcial de la Directiva 2018/2001](#)

**Autora:** Amparo Sereno. Investigadora del Observare (UAL) y profesora en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL)

**Fuente:** “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, N° 206, de 25 de octubre de 2019

**Temas Clave:** Energías renovables; Autoconsumo; “Autoconsumidores de energía renovable”; “Autoconsumidores de energía renovable que actúan colectivamente”; “Comunidades de energías renovables” (CER); “Direção-Geral de Energia e Geologia” (DGEG); Entidade Nacional para o Sector Energético, E. P. E”. (ENSE, E. P. E.); “Contador inteligente”

#### **Resumen:**

Esta nueva normativa tiene como objetivo promover el autoconsumo de energía renovable, estableciendo el régimen de producción de las instalaciones de “autoconsumidor” y el de las comunidades de energía renovable, procediendo, a la transposición parcial para el derecho interno portugués de la Directiva 2018/2001 sobre utilización de energía de fuentes renovables.

La actividad de producción descentralizada de energía eléctrica estaba regulada en el “Decreto –Lei” n.º 153/2014, de 20 de octubre. Sin embargo, la evolución que se registró a través de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre, puso en evidencia la creciente importancia del autoconsumo de electricidad renovable, consagrando la definición de los conceptos de “autoconsumidores de energía renovable” y de “autoconsumidores de energía renovable que actúan colectivamente”, bien como el de comunidades de energía renovable (CER). Esta Directiva contempla un marco normativo que permite a los “autoconsumidores” producir, consumir, almacenar, compartir y vender electricidad a un coste razonable.

En este sentido, la normativa portuguesa en análisis tiene como objetivo alcanzar las metas previstas en el “Plano Nacional de Energía-Clima para o horizonte 2021-2030” y, más específicamente, una cuota de 47 % de energía proveniente de fuentes renovables en el consumo final bruto en 2030. De acuerdo con este Plan, la promoción y diseminación de la producción descentralizada de electricidad a partir de fuentes renovables es esencial para la reducción de la dependencia energética del país. Alcanzar una cuota de 47 % de renovables en el consumo final de energía implica que en el sector eléctrico las renovables contribuyan con, por lo menos, 80 % de la producción de electricidad, por lo que la capacidad instalada deberá ser, en energía solar de, por los menos, 1 GW en 2030.

Paralelamente, también se busca aumentar la eficiencia energética y ambiental, asegurando que, tanto las oportunidades de la transición energética, como los costes del sistema eléctrico nacional sean compartidos de forma justa y equitativa por todos. Para esta finalidad se desburocratiza el acceso al consumo y se incentiva la participación activa en esta transición a las empresas y ciudadanos interesados en invertir, sin subsidios públicos, en las renovables para el respetivo consumo y, si posible, para la venta del excedente energético.

Así, de acuerdo con el artículo 4º, la energía excedente del autoconsumo puede ser vendida: en mercado organizado o bilateral, incluyendo el contrato de adquisición de energía renovable; a través de participante en el referido mercado mediante pago de un precio acordado entre las partes, y; a través de mediador de mercado.

En los artículos 7º y 8º, la normativa en análisis, establece de modo claro y exhaustivo una serie de derechos y obligaciones de los “autoconsumidores”, bien como la designación de la autoridad competente, “Direção-Geral de Energia e Geologia” (DGEG), en el artículo 8º. Esta autoridad, que, actualmente, pertenece al “Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas” (MAAC), deberá crear y gestionar una página web a través de la cual serán registradas todas las operaciones de autoconsumo. Así mismo, realizará el monitoreo, inspección y fiscalización de las mismas en coordinación con la “ENSE — Entidade Nacional para o Sector Energético, E. P. E”. (ENSE, E. P. E.), en el ejercicio de las competencias de fiscalización y sancionatorias atribuidas a esta entidad.

Por último, hay que referir que en favor de la transparencia en el acceso a la información pública, la página web a crear por la DGEG será de acceso libre, tanto a todos los “autoconsumidores” registrados, como al público en general — sin perjuicio de la confidencialidad de los datos personales que, de acuerdo con el Reglamento Europeo sobre Protección de Datos (REPD) deban ser protegidos.

#### **Entrada en vigor:**

a) A partir de 1 de enero de 2020, relativamente a los proyectos de autoconsumo individual y proyectos de autoconsumo colectivo ou CER, que cumulativamente:

- i) Dispongan de um sistema de “contador inteligente”;
- ii) Sean instalados en el mismo nivel de tensión;

b) A partir de 1 de enero de 2021, relativamente a los demás proyectos de autoconsumo.

**Normas afectadas:** foi revocado el “Decreto-Lei” n.º 153/2014, de 20 de octubre.

**Enlace web:** [“Decreto-Lei” n.º 162/2019, de 25 de octubre que aprueba el régimen jurídico aplicable al autoconsumo de energía renovable, realizando la transposición parcial de la Directiva 2018/2001](#)

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

Lucía Casado Casado  
Carlos Javier Durá Alemañ  
María Pascual Núñez  
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

## Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2019*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 7 de noviembre, asuntos C-80 a 83/18, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación a la interpretación de la Directiva 2009/72/CE del mercado interior de la electricidad y de la Directiva 2005/89/CE, de seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#)

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

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 7 de noviembre, asuntos C-80 a 83/18

**Temas clave:** Quien contamina paga; No discriminación; Impuesto a la energía nuclear

### Resumen:

La cuestión prejudicial deriva de un litigio en el que las sociedades de generación de energía interpusieron diferentes recursos ante la Audiencia Nacional solicitando la anulación de la Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 «Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica. Autoliquidación y pagos fraccionados» y 585 «Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados», y se establece la forma y procedimiento para su presentación. Estas órdenes ministeriales son aprobadas con base en la Ley fiscal de la energía que prevé esos impuestos sobre la energía nuclear.

Dichos recursos fueron desestimados por la Audiencia Nacional, presentado recurso de casación el TS plantea una cuestión prejudicial.

A juicio del TS, el objetivo de estos impuestos es incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica con el fin de que los productores de energía nuclear asuman una parte de la financiación del «déficit tarifario» —déficit que corresponde a la diferencia entre los ingresos que las compañías eléctricas españolas reciben de los consumidores y el coste del suministro de la electricidad reconocido por la normativa nacional— mayor que la de los demás productores de energía.

Del mismo modo, considera que la libre competencia en el mercado de la electricidad se ve falseada si determinadas empresas quedan sometidas a tributación por su forma de producción, aunque el impuesto no grave directamente la propia producción de electricidad ni la electricidad producida, sino el combustible y los residuos, y el almacenamiento de los medios utilizados para ello, sin una justificación objetiva.

Por ello plantea las cuestiones prejudiciales al TJUE.

**Destacamos los siguientes extractos:**

*Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda*

44. Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 20 y 21 de la Carta y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, que establece impuestos a la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.

48. En el presente caso, es oportuno destacar que, en la medida en que resulta de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que, por una parte, las situaciones sobre las que versan los litigios principales son puramente internas, en el sentido de que no existe ningún elemento transfronterizo, y que, por otra parte, los impuestos sobre la energía nuclear en cuestión constituyen medidas de naturaleza fiscal, el principio de no discriminación, tal como está recogido en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, solo resulta aplicable a estos impuestos en caso de que pueda considerarse que esta Directiva tiene por objeto la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros.

52. De las anteriores consideraciones se desprende que el principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.

54. De las anteriores consideraciones resulta que debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares, como es el caso de los impuestos sobre la energía nuclear objeto de los litigios principales, que solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y cuyo objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.

*Sobre la cuestión prejudicial tercera*

55. Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando el objetivo medioambiental y las características de los impuestos

medioambientales previstos por la misma no se materializan en la parte vinculante de esta normativa.

56. No obstante, de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial y, en particular, de los apartados 46 a 51 de la presente sentencia se desprende que la Directiva 2009/72 no constituye una medida relativa a la aproximación de disposiciones fiscales de los Estados miembros. De ello se sigue que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 no se aplica a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que establece impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible y de residuos nucleares.

57. En consecuencia, ha de responderse a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando el objetivo medioambiental y las características de los impuestos medioambientales previstos por la misma no encuentran concreción en la parte vinculante de esta normativa.

#### **Comentario del Autor:**

El TJUE deja claro que los impuestos establecidos por la ley española sobre la generación de energía nuclear y el combustible gastado no tienen carácter discriminatorio ya que tales impuestos solo gravan a las empresas de generación de electricidad que utilizan energía nuclear, y que el objetivo principal no consiste en proteger el medio ambiente, sino en incrementar el volumen de ingresos del sistema financiero de la energía eléctrica.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 7 de noviembre de 2019, asuntos C-80/18 a C-83/18](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2019*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 7 de noviembre, asuntos C-105 a 113/18, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación a la interpretación de la Directiva 2000/60/CE, marco de aguas y Directiva 2009/72/CE del mercado interior de la electricidad](#)

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

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), asuntos C-105 a 113/18

**Temas clave:** Quien contamina paga; No discriminación; Ayudas de estado; Impuesto a la generación de energía hidroeléctrica

**Resumen:**

La cuestión prejudicial deriva de un litigio en el que las sociedades de generación de energía interpusieron diferentes recursos ante el Tribunal Supremo en los que solicitaban la anulación del Real Decreto 198/2015, por el que se desarrolla el artículo 112 *bis* del texto refundido de la Ley de Aguas y que regula el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

El TS alberga dudas acerca de la compatibilidad de este canon, en primer lugar, con el principio de que quien contamina paga, con el principio de no discriminación y con el Derecho de la competencia, y pregunta a este respecto si dicho canon puede considerarse una ayuda de Estado.

El TS señala que, si se considerase que la Ley fiscal de la energía es incompatible con el Derecho de la Unión, el Real Decreto 198/2015, que desarrolla el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica y que constituye el objeto del litigio principal, carecería de base legal y, en consecuencia, debería anularse.

**Destacamos los siguientes extractos:**

*Sobre la primera cuestión prejudicial*

27. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 191 TFUE, apartado 2, y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía como el controvertido en los litigios principales, que no incentiva el uso eficiente del agua, ni establece mecanismos para la conservación y protección del dominio público hidráulico, y cuya cuantificación se desvincula totalmente de la capacidad de producir daños al dominio público, centrándose única y exclusivamente en la capacidad de generar ingresos de los productores de energía hidroeléctrica.

41. La Directiva 2000/60 se basa esencialmente en los principios de un plan hidrológico de cuenca, de fijación de objetivos por masa de agua, de planificación y programación, de análisis económico de las modalidades de tarificación del agua, de consideración de los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación de los costes, y de las condiciones geográficas y climáticas de la región o de las regiones de que se trate ([sentencia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-525/12](#), apartado 53).

42. Resulta de las disposiciones de la Directiva que las medidas relativas a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso de las aguas constituyen uno de los instrumentos de que disponen los Estados miembros para la gestión cualitativa del agua destinada a un uso racional del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-525/12, apartado 55).

43. Como señaló en esencia el Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, en el caso de que, como sucede en los litigios principales, un Estado miembro imponga el pago de cánones a los usuarios del dominio hídrico, el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, establecido en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2000/60, no impone que el importe de cada uno de esos cánones, aisladamente considerado, sea proporcional a dichos costes.

44. En estas circunstancias, carece de pertinencia el hecho de que, en los litigios principales —como indicó el órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar el Derecho nacional aplicable a esos litigios—, el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, habida cuenta tanto de sus características esenciales como de su estructura, no tenga una finalidad medioambiental, sino exclusivamente económica, y constituya por tanto un ingreso del sistema eléctrico español destinado a reducir el déficit financiero de que adolece ese sistema y que no presenta vínculos ni con la ocupación del dominio público hidráulico ni con las consecuencias medioambientales de la actividad asociada a esta ocupación.

45. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, ha de responderse a la primera cuestión prejudicial que el artículo 191 TFUE, apartado 2, y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía como el controvertido en los litigios principales, que no incentiva el uso eficiente del agua, ni establece mecanismos para la conservación y protección del dominio público hidráulico, y cuya cuantificación se desvincula totalmente de la capacidad de producir daños al dominio público, centrándose única y exclusivamente en la capacidad de generar ingresos de los productores de energía hidroeléctrica.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

46. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el principio de no discriminación, previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un canon, como el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales, que recae exclusivamente sobre los generadores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma.

50. En el presente asunto, debe destacarse que, en la medida en que resulta de los autos en poder del Tribunal de Justicia que, por una parte, las situaciones que son objeto de los litigios principales son puramente internas por carecer de cualquier elemento transfronterizo y, por otra parte, el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía en cuestión constituye una medida de naturaleza fiscal, el principio de no discriminación, tal como lo establece el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, solo es aplicable al canon si dicha Directiva tiene por objeto la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros.

51. Dado que el objetivo de la Directiva 2009/72 es la creación de un mercado interior de la electricidad, el legislador de la Unión recurrió al procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 95 CE, apartado 1 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 1) para la adopción de medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

52. No obstante, con arreglo al artículo 95 CE, apartado 2 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 2), el artículo 95, apartado 1 (actualmente artículo 114 TFUE, apartado 1) no se aplica a las disposiciones fiscales.

53. En la medida en que la Directiva 2009/72 no constituye una medida relativa a la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros, debe considerarse que el principio de no discriminación establecido en su artículo 3, apartado 1, no se aplica a un canon como el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales.

54. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el principio de no discriminación, establecido en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un canon como el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales, que solo recae sobre los generadores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial*

55. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que constituye una ayuda de Estado en el sentido de esta disposición el hecho de que el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales no recaiga, en primer término, sobre los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de una única comunidad autónoma; en segundo término, sobre los productores de energía eléctrica procedente de fuentes diferentes de la hidráulica y, en tercer término, cuando tienen lugar otros usos que suponen un consumo de agua.

65. Por lo tanto, es preciso determinar si los productores de energía hidroeléctrica sujetos al canon controvertido en los litigios principales y los productores de energía eléctrica cuya

fuelle de producciónde electricidad no es la hidrúalica se encuentran en una situación comparable habida cuenta del objetivo perseguido por el canon en cuesti3n en los litigios principales.

66. A este respecto, resulta del Derecho nacional tal como se expone en los autos de remisi3n, y en particular del artícuo 112 *bis*, apartado 1, de la Ley de Aguas y de los artícuos 12 a 14 del Real Decreto 198/2015, que el canon por la utilizaci3n de las aguas continentales para la producciónde energía eléctrica está destinado a la protecci3n y mejora del dominio público hidrúalico. Pues bien, resulta pacífico que únicamente los productores de energía hidroeléctrica utilizan el dominio público hidrúalico como fuente de producciónde electricidad, lo cual podría tener un impacto medioambiental sobre el dominio hidrúalico.

67. De este modo, debe señalarse que los productores de electricidad distintos de aquellos que utilizan la fuente hidrúalica, y que no están sujetos al canon por la utilizaci3n de las aguas continentales para la producciónde energía eléctrica, no se encuentran, habida cuenta del objetivo perseguido por este canon, en una situación táctica y jurídica comparable a la de los productores de electricidad que utilizan la fuente hidrúalica.

69. De este modo, un criterio que somete la imposici3n a la fuente de producciónde la energía eléctrica permite, en principio, a un Estado miembro establecer un canon como el controvertido en los litigios principales, que recae únicamente sobre los productores de energía eléctrica que utilizan la fuente hidrúalica como fuente de producciónde electricidad.

70. Por lo que se refiere, en segundo lugar, al examen del carácter selectivo de la medida en cuesti3n en los litigios principales, que podría resultar del hecho de que no estén sujetos al canon por la utilizaci3n de las aguas continentales para la producciónde energía eléctrica los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuenas hidrográficas situadas en el territorio de una única comunidad autónoma, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a los efectos de apreciar la selectividad de una medida, el marco jurídico de referencia no tiene por qué coincidir necesariamente con los límites del territorio del Estado miembro considerado, sino que puede ser el del territorio en el que una autoridad regional o local ejerce la competencia que le confiere la constituci3n o la ley. Así ocurre cuando dicha entidad cuenta con un estatuto jurídico y fáctico que la hace lo suficientemente autónoma del Gobierno central de un Estado miembro como para que sea ella misma, y no el Gobierno central, quien, mediante las medidas que adopte, desempeñe un papel fundamental en la definici3n del medio político y económico en el que operan las empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED, C-233/16, apartado 41 y jurisprudencia citada).

74. En el presente asunto, el Gobierno español ha expuesto, tanto en sus observaciones escritas como en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, que el hecho de que solo estén sujetos al canon por la utilizaci3n de las aguas continentales para la producciónde energía eléctrica los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuenas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma está justificado por la estructura territorial del Estado español y de las competencias de cada administraci3n así como por las competencias respectivas del gobierno central y de las comunidades autónomas quienes, en relaci3n con el dominio público hidrúalico, elaboran su propio régimen jurídico.

76. En tales circunstancias, y sin perjuicio de la comprobación del reparto de competencias que incumbe al órgano jurisdiccional remitente, el marco de referencia pertinente para examinar el carácter selectivo de una posible medida de ayuda está constituido por la tributación que grava la producción de energía hidroeléctrica en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma.

77. Habida cuenta del marco de referencia así delimitado, debe señalarse que los productores de energía hidroeléctrica que operan en una cuenca hidrográfica situada en el interior de una sola comunidad autónoma no se encuentran en una situación comparable a la de los productores de energía que operan en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma.

79. Resulta de las anteriores consideraciones que el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales no recaiga, por una parte, sobre los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de una única comunidad autónoma y, por otra parte, sobre los productores de energía eléctrica procedente de fuentes diferentes de la hidráulica no constituye una ayuda de Estado en el sentido de esta disposición en favor de esos productores, ya que estos últimos no se encuentran, habida cuenta del marco de referencia pertinente y del objetivo perseguido por el canon, en una situación comparable a la de los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma sujetos a dicho canon, extremo este que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

#### **Comentario del Autor:**

La STJUE da respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo en relación con la compatibilidad del canon sobre la utilización del agua para la generación de energía eléctrica en cuencas hidrográficas intercomunitarias, al tener dudas sobre su compatibilidad con los principios de quien contamina paga, no discriminación y falseamiento de la competencia. El TJUE en su respuestas no tiene dudas sobre la compatibilidad del citado canon con las Directivas marco de aguas y de mercado interior de la electricidad al entender que el canon tiene un carácter no ambiental sino meramente recaudatorio, además de carecer de efectos discriminatorios al no constituir la Directiva del mercado interior de la electricidad una medida relativa a la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros. Finalmente entiende que la distinción entre productores de cuencas intercomunitarias y cuencas autonómicas no constituye una ayuda de Estado ya que estos no se encuentran, de acuerdo con el marco constitucional y con el objetivo del canon, en una situación comparable a la de los productores que operan en cuencas intercomunitarias.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 7 de noviembre de 2019, asuntos C-105/18 a C-113/18](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2019*

**[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Primera\), de 7 de noviembre 2019, asunto C-280/18 por la que resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de impacto ambiental](#)**

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

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-280/18

**Temas clave:** Evaluación de impacto ambiental; Participación; Acceso a la justicia

**Resumen:**

La cuestión prejudicial se plantea en el ámbito de un litigio entre varios recurrentes y varios Ministerios (medio ambiente, economía, asuntos marítimos) en relación a la legalidad de los actos por los que se autoriza la construcción de un complejo turístico en la isla de Íos.

El proyecto impugnado consiste en la construcción de un hotel, un balneario, viviendas, estructuras de apoyo como una planta desalinizadora, instalaciones portuarias, playas artificiales, un puente entre el islote y la tierra, una red de carreteras y otras infraestructuras. Su área abarca una parcela con una superficie de aproximadamente 27 ha, de las cuales más de 18 ha de edificios. Supone la ocupación del litoral, la playa y la zona marítima.

En el ámbito del proceso el órgano judicial heleno plantea dos cuestiones prejudiciales al TJUE.

La primera cuestión prejudicial, versa sobre si el artículo 6 de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro puede llevar a cabo operaciones de participación del público en el proceso de toma de decisiones relativas a un proyecto a nivel de la sede de la autoridad administrativa regional competente, y no a nivel de la unidad municipal en la que se encuentra el proyecto.

En cuanto a la segunda cuestión, se pregunta si la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que prevé que el anuncio de la aprobación de una obra en un sitio *web* específico inicia el computo del plazo de 60 días para la interposición de un recurso.

**Destacamos los siguientes extractos:**

26. A este respecto, cabe señalar que el artículo 6, apartado 5, de la Directiva EIA reserva expresamente a los Estados miembros el derecho a determinar las modalidades precisas de información y consulta del público interesado.

27. En estas circunstancias, al no existir normas fijadas por el Derecho de la Unión en relación con los procedimientos que han de seguir los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones en cuanto a la participación del público en la toma de decisiones en

materia de medio ambiente, según reiterada jurisprudencia corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular dichos procedimientos, siempre que no sean menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, por analogía, la sentencia de 20 de octubre de 2016, Danqua, C-429/15, apartado 29).

31. A este respecto, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva EIA, las oportunidades de participación temprana del público interesado en la toma de decisiones en materia de medio ambiente deben ser efectivas.

34. (...) para dar una respuesta útil al tribunal remitente, puede señalarse que, en la medida en que, en la fecha en que se difundió la convocatoria para participar en una evaluación de impacto ambiental, la mayor parte de los interesados residían o eran propietarios de un bien inmueble en la isla de Íos, no parece que la publicación en las oficinas de la sede administrativa regional, situada en la isla de Siros, ni siquiera acompañada de una publicación en un periódico local de esta última isla, fuera adecuada para contribuir debidamente a la información del público afectado.

35. La conclusión inversa solo podía resultar del hecho de que el periódico local en cuestión se distribuyera y leyera ampliamente en la isla de Íos. De lo contrario, las medidas de comunicación como las adoptadas en el asunto principal solo podrían considerarse suficientes a falta de otros medios de comunicación más adecuados, que pudieran haber sido utilizados por las autoridades competentes sin requerir esfuerzos desproporcionados, como el desplazamiento a las zonas más concurridas de la isla de Íos o a la propia localización del proyecto.

38. (...) las condiciones de acceso al expediente relativo al procedimiento de participación deben permitir al público interesado ejercer sus derechos de manera efectiva, lo que implica que el expediente debe ser fácilmente accesible.

39. No obstante, cualquier dificultad que encuentre el público interesado en este proceso puede estar justificada por la existencia de una carga administrativa desproporcionada para la autoridad competente.

44. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el artículo 6 de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro lleve a cabo operaciones de participación del público en el proceso de toma de decisiones relativas a un proyecto a nivel de la autoridad administrativa regional competente, y no a nivel de la unidad municipal en la que esté situado el proyecto, cuando las modalidades prácticas aplicadas no garanticen el respeto efectivo de los derechos del público interesado, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional.

45. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de si, habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que

prevé que el anuncio de la aprobación de una obra en un sitio web específico inicia el cómputo del plazo de 60 días para la interposición de un recurso.

50. (...) con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva EIA, cuando se adopte una decisión de conceder o denegar una autorización, la autoridad o autoridades competentes informarán de ello al público de conformidad con los procedimientos apropiados. Si bien esta disposición establece determinadas condiciones relativas al contenido del anuncio, no se pronuncia sobre el procedimiento que debe seguirse.

51. Dado que la Directiva EIA no prevé ninguna norma sobre el inicio y el cómputo de los plazos de recurso, cabe señalar que el legislador de la Unión tenía la intención de reservar estas cuestiones a la autonomía de procedimiento de los Estados miembros (...)

52. A este respecto, procede disipar las dudas del órgano jurisdiccional remitente respecto al principio de efectividad de la publicación de la resolución en Internet o a la existencia de un plazo de recurso, en sí mismas.

53. En efecto, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva EIA menciona expresamente los medios electrónicos, cuando se disponga de ellos, como medio de comunicación para informar al público.

55. (...) El Tribunal de Justicia no considera que sea un obstáculo excesivo que el inicio del cómputo del plazo establecido para interponer un recurso dependa de una publicación de la que el recurrente tuvo o debiera haber tenido conocimiento (...)

56. En cambio, no sería compatible con el principio de efectividad oponer un plazo a una persona si la conducta de las autoridades nacionales junto con la existencia del plazo la privó totalmente de la posibilidad de ejercitar sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es decir, si las autoridades, por su conducta, provocaron que el recurso fuera presentado fuera de plazo (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de mayo de 2011, *Iaia* y otros, C-452/09, apartado 21).

57. Por último, del artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIA resulta que los Estados miembros deben perseguir el objetivo de un amplio acceso a la justicia cuando establecen las normas sobre los recursos en materia de participación del público en la toma de decisiones (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de abril de 2013, *Edwards y Pallikaropoulos*, C-260/11, apartados 31 y 44, y de 17 de octubre de 2018, *Klohn*, C-167/17, apartado 35).

60. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que los artículos 9 y 11 de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que son contrarios a una normativa, como la controvertida en el litigio principal, que da lugar a que se oponga un plazo, para que los miembros del público interesado interpongan un recurso, cuyo cómputo se inicia a partir del anuncio en Internet de la autorización de un proyecto, cuando dichos miembros del público interesado no hayan tenido previamente la oportunidad adecuada de informarse sobre el procedimiento de autorización de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva.

**Comentario del Autor:**

Una vez más, las dudas o restricciones que una norma nacional pueda poner al ejercicio de los derechos de participación y acceso a la justicia ambiental no son compatibles con el Derecho de la Unión y particularmente con la [Directiva 2011/92/UE de EIA](#). El TJUE establece a las claras que la información y participación debe llevarse a cabo por las Administraciones implicadas de manera que las modalidades prácticas aplicadas garanticen el respeto efectivo de los derechos del público interesado, no bastando su mero cumplimiento formal. Del mismo modo, señala que si bien es competencia el plazo y la forma de comunicación para ejercer el recurso, esta norma es contraria si dichos miembros del público interesado no pudieron previamente tener la oportunidad adecuada de informarse sobre el procedimiento de autorización.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Primera\), de 7 de noviembre de 2019, asunto C-280/18](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2019*

**[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Segunda\), de 24 de octubre de 2019, asunto C-212/2018 por la que se resuelve la cuestión prejudicial relacionada con la Directiva 2008/98/UE, de residuos](#)**

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

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de octubre de 2019, asunto C-212/18

**Temas clave:** Residuos; aceites; Condición fin de residuo; Principio de precaución

**Resumen:**

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva de residuos y deriva de un litigio entre, por una empresa energética (Prato Nevoso) y la Provincia de Cúneo en Italia en relación con la desestimación de una solicitud presentada por esa sociedad para sustituir, como fuente de alimentación de su central de producción de energía térmica y eléctrica, el metano por biolíquido obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados.

El órgano judicial italiano, presenta la siguiente cuestión prejudicial si el artículo 6, apartados 1 y 4, de la [Directiva 2008/98](#) y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, leídos conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual una solicitud de autorización para sustituir, como fuente de alimentación de una instalación de producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas, el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados, como la controvertida en el litigio principal, debe desestimarse, debido a que esta última no ha sido incluida en la lista de las categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un acto interno de alcance general cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de una sustancia procedente de la biomasa como combustible.

**Destacamos los siguientes extractos:**

33. En estas circunstancias, como se desprende del tenor del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98, los Estados miembros pueden decidir caso por caso si determinados residuos han dejado de ser residuos y están obligados, cuando así lo requiera la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, a notificar a la Comisión las normas y las reglas técnicas adoptadas a este respecto ([sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18](#), apartado 21).

35. Como señaló en Tribunal de Justicia en los apartados 24 a 27 de la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi (C-60/18), un Estado miembro puede, a falta de criterios armonizados a escala de la Unión para la determinación del fin de la condición de residuo relativa a un tipo de residuos determinado, considerar que, aunque no se excluya de inicio que concurran los requisitos previstos para salir de la condición de residuo, su cumplimiento solo puede quedar garantizado por medio de la definición de criterios dentro de un acto interno de alcance general. Además, un Estado miembro puede, teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes y el estado más reciente de los conocimientos científicos y técnicos, decidir no prever, para determinados tipos de residuos, ni criterios ni posibilidad de decisión individual que constate la pérdida de la condición de residuo.

38. Por consiguiente, procede considerar que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98 no permite, en principio, a un poseedor de residuos exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del Estado miembro constate el fin de la condición de residuo (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, apartado 30).

41. Pues bien, en el presente asunto, la normativa controvertida en el litigio principal, habida cuenta de la no inscripción de los aceites vegetales de que se trata en el litigio principal en la lista de combustibles autorizados, tiene como efecto que esa sustancia deba considerarse un residuo y no un combustible.

48. El Gobierno italiano alega también que la circunstancia de que, en el ordenamiento jurídico nacional, el biolíquido de que se trata en el litigio principal, obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados, puede considerarse como elemento para la producción de biodiésel y no como combustible en las instalaciones de biomasa se justifica por el hecho de que, en el primer supuesto, no existe utilización directa de biolíquido como combustible, lo que sucede por el contrario cuando ese líquido se utiliza en instalaciones que producen emisiones atmosféricas.

49. La Provincia de Cúneo y el Gobierno italiano invocan a este respecto el cumplimiento del principio de precaución. Según esos últimos, un impacto negativo en términos globales sobre el medio ambiente o la salud humana de la utilización del aceite vegetal como combustible en una instalación de cogeneración no puede excluirse con un grado razonable de certeza científica.

51. En segundo lugar, del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las autoridades nacionales competentes han admitido que el balance medioambiental del cambio de combustible era positivo ya que ese cambio podía implicar una reducción de las emisiones asociadas a la combustión de metano.

52. No obstante, el hecho de que la utilización de aceite vegetal implica una reducción de las emisiones asociadas a la combustión de metano no demuestra que ese aceite pueda utilizarse sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medioambiente.

57. Procede considerar que la existencia de un determinado grado de incertidumbre científica en materia de riesgos medioambientales asociados a la pérdida de la condición de residuo de una sustancia, como los aceites de que se trata, puede conducir a un Estado

miembro, habida cuenta del principio de precaución, a decidir que esa sustancia no figure en la lista de combustibles autorizados.

58. En efecto, ha de subrayarse que, con arreglo al principio de precaución consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles hace que continúe la incertidumbre acerca de si la utilización, en circunstancias precisas, de una sustancia procedente de la valorización de residuos carece de cualquier efecto adverso posible sobre el medio ambiente y la salud humana, el Estado miembro debe abstenerse de establecer criterios para la pérdida de la condición de residuo de esa sustancia o la posibilidad de adoptar una decisión individual que declare esa pérdida.

59. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/98 y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, leídos conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en cuya virtud una solicitud de autorización para sustituir, como fuente de alimentación de una instalación destinada a la producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas, el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados debe denegarse, debido a que esa sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible, si el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que no ha quedado demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias, los requisitos exigidos en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si sucede así en el asunto principal.

#### **Comentario del Autor:**

Esta sentencia supone una interpretación restrictiva con base en el principio de precaución respecto de la pérdida de condición de residuo de los aceites vegetales para su ulterior empleo como combustible al no quedar acreditado que no tiene efectos sobre el medio ambiente o la salud de las personas pese a que el balance ambiental de las emisiones a la atmósfera sea mejor que el uso de combustible tradicional. Así, el TJUE afirma que no se opone a la Directiva de residuos la negativa de un Estado a la autorización para sustituir el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados, debido a que esa sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible, si el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir error manifiesto de apreciación, que no ha quedado demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Segunda\), de 24 de octubre de 2019, asunto C-212/18](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2019*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Gran Sala\), de 12 de noviembre 2019, asunto C-261/2018 por la que se declara el incumplimiento por parte de la República de Irlanda de la Directiva de evaluación de impacto ambiental](#)

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

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 12 de noviembre 2019, asunto C-261/18

**Temas clave:** Evaluación de impacto ambiental; Omisión; Parque eólico; Incumplimiento de sentencia; Restauración de la legalidad ambiental

**Resumen:**

La Comisión interpone un recurso contra la República de Irlanda por incumplimiento, en el que solicita al TJUE que declare que Irlanda no ha cumplido las medidas necesarias para la ejecución de la [sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda \(C-215/06\)](#) y le condene a Irlanda a abonar a la Comisión la cantidad a tanto alzado de 1.343,20 euros multiplicada por el número de días transcurridos entre el pronunciamiento de la sentencia de 3 de julio de 2008, y la fecha de ejecución de dicha sentencia por Irlanda, cantidad a tanto alzado que no deberá ser inferior a 1 685 000 euros y por último que condene a Irlanda a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 12 264 euros diarios a partir de la fecha de la sentencia dictada en el presente asunto y hasta la fecha en que Irlanda ejecute la sentencia de 3 de julio de 2008.

**Destacamos los siguientes extractos:**

69. Irlanda cuestiona la fundamentación del presente recurso, alegando a tal efecto que, una vez transpuesta la Directiva 85/337, no es necesaria la adopción de medidas específicas en relación con el parque eólico y que, en particular, la revocación de las autorizaciones concedidas al titular de la explotación del parque eólico, devenidas definitivas, no es posible conforme a su Derecho interno.

70. Por el contrario, la Comisión considera, como se ha recordado en el apartado 66 de la presente sentencia, que Irlanda está obligada a eliminar las consecuencias ilícitas que resultan del incumplimiento declarado y a proceder, en el marco de un procedimiento de regularización, a una evaluación de las repercusiones del parque eólico sobre el medio ambiente conforme a las exigencias de la Directiva citada.

71. En estas circunstancias, procede examinar las obligaciones que incumben a un Estado miembro cuando un proyecto ha sido autorizado incumpliendo la obligación de evaluación previa de sus repercusiones sobre el medio ambiente establecida por la Directiva 85/337, en particular en el supuesto de que la autorización no haya sido impugnada en el plazo

fijado por la legislación nacional y, en consecuencia, haya adquirido firmeza en el orden jurídico nacional.

74. (...) la Directiva 85/337 no prevé disposiciones relativas a las consecuencias que conlleva el incumplimiento de esa obligación de evaluación previa (véase, en este sentido, la [sentencia de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16](#), apartado 34).

75. En virtud del principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados, sin embargo, a eliminar las consecuencias ilícitas de esa violación del Derecho de la Unión. Tal obligación incumbe a cada órgano del Estado miembro de que se trate y, en particular, a las autoridades nacionales que, en el marco de sus competencias, están obligadas a adoptar todas las medidas necesarias para poner remedio a la omisión de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, por ejemplo, retirando o suspendiendo una autorización ya concedida, con vistas a efectuar tal evaluación (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, apartado 64, y de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 35).

76. Por lo que respecta a la posibilidad de regularizar a posteriori tal omisión, la Directiva 85/337 no se opone a que las normas nacionales permitan, en determinados casos, regularizar operaciones o actos que son irregulares desde el punto de vista del Derecho de la Unión, siempre que esa posibilidad no ofrezca a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y que dicha posibilidad siga siendo excepcional (sentencia de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartados 37 y 38).

77. Una evaluación efectuada en el marco de tal procedimiento de regularización, una vez llevada a cabo la construcción y la entrada en servicio de la instalación, no puede limitarse al impacto ambiental futuro de esta, sino que también debe tener en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente que se hayan producido desde su realización (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 41).

78. En cambio, la Directiva 85/337 se opone a una normativa nacional que permite que las autoridades nacionales, aun cuando no se haya demostrado que concurren circunstancias excepcionales, concedan un permiso de regularización que produce los mismos efectos vinculados a una autorización previa concedida tras haber evaluado las repercusiones sobre el medio ambiente de conformidad con el artículo 2, apartado 1, y con el artículo 4, apartados 1 y 2, de dicha Directiva (véanse, en este sentido, las [sentencias de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, C-215/06](#), apartado 61; [de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15](#), apartado 37, y de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, apartado 39).

79. Dicha Directiva se opone, asimismo, a una medida legislativa que permita, sin obligar siquiera a una evaluación posterior sin que medien circunstancias excepcionales particulares, considerar que un proyecto que debería haber sido sometido a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la

Directiva 85/337, ha sido objeto de tal evaluación (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348, apartado 38).

80. Del mismo modo, la Directiva 85/337 se opone a que los proyectos cuya autorización ya no sea susceptible de recurso jurisdiccional directo por haber expirado el plazo para recurrir previsto por la normativa nacional se consideren sin más legalmente autorizados por lo que respecta a la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, apartado 43).

81. En el presente asunto, ha quedado acreditado que, a raíz de una reforma legislativa efectuada en julio de 2010, Irlanda introdujo en su legislación un procedimiento de regularización de los proyectos que habían sido autorizados contraviniendo la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que las modalidades de este procedimiento figuran en la parte XA de la PDAA, cuyas disposiciones se adoptaron a fin de cumplir las exigencias resultantes de la sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda (C-215/06).

89. (...) debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede esgrimir disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (...)

92. Por lo que se refiere a la alegación de Irlanda basada en que los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima se oponen a la retirada de las autorizaciones concedidas ilegalmente al titular de la explotación del parque eólico, debe recordarse, por un lado, que el procedimiento por incumplimiento se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado y, por otro lado, que, si bien es cierto que la revocación de un acto ilícito debe producirse en un plazo razonable y que debe tener en cuenta hasta qué punto el interesado ha podido eventualmente confiar en la legalidad del acto, no es menos cierto que tal revocación está, en principio, permitida (sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, apartados 67 y 68).

93. Por consiguiente, Irlanda no puede invocar la seguridad jurídica y la confianza legítima del operador de que se trate en los derechos adquiridos para oponerse a las consecuencias de la constatación objetiva de que ha incumplido las obligaciones que le impone la Directiva 85/337 en materia de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, EU:C:2006:287, apartado 69).

94. En cualquier caso, Irlanda se limita a afirmar que, una vez expirado el plazo de dos meses o, respectivamente, de ocho semanas, fijado por la PDAA, las autorizaciones en cuestión ya no podían ser objeto de un recurso directo y no podían ser impugnadas por las autoridades nacionales.

95. Pues bien, al formular tal alegación Irlanda no tiene en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 80 de la presente sentencia, según la cual los proyectos cuya autorización ya no está sujeta a un recurso jurisdiccional directo, como consecuencia de la expiración del plazo para recurrir previsto por la normativa nacional, no

pueden considerarse pura y simplemente autorizados legalmente por lo que respecta a la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

96. Asimismo, cabe señalar que, si bien no se excluye que una evaluación efectuada después de la instalación y la puesta en servicio de la instalación de que se trate para subsanar que no se realizara una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente con anterioridad a la concesión de las autorizaciones puede conducir a su revocación o a su modificación, tal constatación no obsta a que un operador económico, que haya actuado de conformidad con la normativa de un Estado miembro que haya resultado ser contraria al Derecho de la Unión, solicite a dicho Estado, con arreglo a la normativa nacional, una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de las acciones y omisiones de dicho Estado.

97. En estas circunstancias, procede declarar que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda.

125. Habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, cabe concluir que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones del Derecho de la Unión similares exige que se imponga el pago de una cantidad a tanto alzado, cuyo importe debe fijarse en 5 000 000 de euros.

126. En consecuencia, procede condenar a Irlanda a abonar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 5 000 000 de euros.

133. Para determinar el importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios, procede tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, apartado 120).

134. En el presente asunto, a la vista de todos los elementos jurídicos y fácticos que han llevado a concluir la existencia del incumplimiento y de las consideraciones expuestas en los apartados 115 a 124 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia considera apropiado imponer una multa coercitiva de 15 000 euros diarios.

135. Por consiguiente, procede condenar a Irlanda a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 15 000 euros por día de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de 3 de julio de 2018, Comisión/Irlanda (C-215/06), a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta que se ejecute íntegramente la primera sentencia.

**Comentario del Autor:**

El TJUE impone un severo correctivo a la República de Irlanda por la inejecución de una sentencia de 2008 nada menos por no haber sometido a EIA un parque eólico y por entender que no ha adoptado las medidas necesarias para someterla a evaluación adecuada y minimizar sus impactos aunque sea a posteriori. El TJUE desoye las alegaciones de Irlanda basadas en la legalización y en los principios de seguridad jurídica y confianza legítima del promotor. Igualmente, le condena a una multa elevada y a la imposición de multa coercitiva hasta que no acredite el cumplimiento de la sentencia.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Gran Sala\), de 12 de noviembre 2019, asunto C-261/18](#)

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2019*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, número de recurso: 248/2018, Ponente: María del Pilar Teso Gamella\)](#)

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

**Fuente:** STS 3290/2019 - ECLI: ES:TS:2019:3290

**Temas Clave:** Responsabilidad patrimonial del Estado legislador; Régimen retributivo; Energía renovable; Irretroactividad; Seguridad jurídica; Confianza legítima

#### **Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por Ciudad Agroalimentaria Tudela, S.L. contra la denegación presunta, y expresa después (mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de noviembre de 2017), de la reclamación formulada en su día por esta entidad, por la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños y perjuicios derivados de la entrada en vigor del [Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico](#), y la posterior normativa de desarrollo; en concreto, el [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos](#), y 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, que introdujeron cambios importantes en el régimen retributivo de las instalaciones de energías renovables y cogeneración. La parte recurrida es la Administración General del Estado.

Estas normas, como es bien sabido, supusieron un importante cambio en el régimen retributivo de las instalaciones de energías renovables y cogeneración, que, a juicio de la recurrente, origina responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños y perjuicios ocasionados tras el cambio regulatorio, dada la supresión del régimen retributivo que tenía reconocido la planta de cogeneración de la recurrente, sita en Tudela (Navarra), conforme al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio y de la Orden Ministerial IET/1045/2014, de 16 de junio.

A estos efectos, la entidad recurrente, en su recurso, sostiene que tales normas, y el antes citado Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, han implantado un nuevo régimen retributivo respecto de las instalaciones de energía eléctrica por cogeneración, que modifica los parámetros de cálculo anteriores y suprime la prima o subvención a percibir por los

titulares de este tipo de instalaciones, que ocasionan un daño antijurídico que ha de ser indemnizado. Con este fin, fundamenta su recurso en tres argumentos principales: la lesión del artículo 9.3 de la Constitución, por entender que esta normativa se aplica de forma retroactiva; la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, por cuanto las decisiones adoptadas por el legislador, en su opinión, habían contravenido las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores; y la concurrencia de los requisitos exigidos para la concurrencia de responsabilidad patrimonial, en particular, la existencia de un daño antijurídico que el interesado no tiene el deber de soportar.

El Tribunal Supremo, apelando a su propia jurisprudencia emanada en Sentencias anteriores (desde la Sentencias de 25 de enero de 2017 -recurso contencioso administrativo nº 871/2015-, de 15 de febrero de 2017 -recurso contencioso administrativo nº 40/2015-, de 14 de diciembre de 2017 -recurso contencioso administrativo nº 822/2015-, y de 14 de diciembre de 2017 -recurso contencioso administrativo nº 828/2015-, hasta la de 16 de mayo de 2019 -recurso 4753/2016-, entre otras muchas) y también a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (la Sentencia 270/2015, de 17 de diciembre), desestima el recurso interpuesto y, en consecuencia, las pretensiones indemnizatorias formuladas.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) “(…) en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida por el citado artículo 9.3 de la CE , las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso, según declara la STC 270/2015, de 17 de diciembre .

Los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica, en cogeneración, como la recurrente que tiene dos instalaciones (BP OIL 1 y BPOIL 2), en régimen primado, se encuentran sujetos a ese nuevo régimen retributivo desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, aunque quedara demorada hasta la aprobación de la norma reglamentaria (Real Decreto 413/2014, de 6 de junio), la concreta fijación de dicha retribución. Esta vinculación no comporta una lesión o compromiso de los derechos adquiridos, pues no afecta a los derechos patrimoniales previamente terminados, consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o a esas situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas.

En este sentido, la expresada STC 270/2015 concluye, respecto de la constitucionalidad del expresado Real Decreto Ley 9/2013, en lo que se refiere al nuevo régimen retributivo (...)

*El Real Decreto-ley 9/2013 tiene una vigencia inmediata y produce efectos a partir de su entrada en vigor. Los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen primado están sujetos a ese nuevo régimen retributivo desde la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, sin perjuicio de que la cuantificación precisa de dicha retribución no se produzca hasta la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente, y sin que dicha sujeción conlleve una afectación desfavorable a los derechos adquiridos, desde una perspectiva constitucional, esto es, no incide en derechos patrimoniales previamente consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas.*

*De este modo una medida normativa como la impugnada no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE , pues nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia ante la que nos encontramos.*

*No estamos, en suma, ante una norma sancionadora o restrictiva de derechos, ni ante una regulación que afecte a una situación «agotada», consolidada, perfeccionada o patrimonializada -en los términos utilizados por nuestra jurisprudencia- que haya sido revertida in peius con efecto retroactivo, por lo que no concurre un supuesto de retroactividad constitucionalmente prohibida, y, en consecuencia, no se produce una vulneración del art. 9.3 CE ".*

También la STS de 1 de junio de 2016 , que enjuició la legalidad del Real Decreto 413/2014, antes citada, declara que *“que la nueva regulación no obliga a los titulares de las instalaciones fotovoltaicas existentes a devolver el importe de las tarifas ya percibidas en ejercicios anteriores, en cuanto se limita a disponer la aplicación del nuevo régimen económico a las instalaciones existentes, atendiendo a un criterio legal explícito y objetivo, basado en la obtención de una rentabilidad razonable a lo largo de toda la vida útil de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, por referencia a la instalación tipo que les permite cubrir las cuotas de inversión que se corresponden a una empresa eficiente y bien gestionada y competir en el mercado en un nivel de igualdad con el resto de tecnologías”* (FJ 5º).

“Respecto de la lesión de la confianza legítima, como trasunto de la seguridad jurídica, y con relevancia a los efectos sobre la antijuridicidad del daño, no podemos considerar que haya resultado lesionada, pues aunque es cierto que la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en sus propias decisiones anteriores, lo cierto es que en este caso las decisiones, sobre el cambio de regulación en el régimen retributivo de la producción de energía eléctrica, no se había generado esa la necesaria confianza y certeza basada en la coherencia del comportamiento del Legislador y de la Administración, que desde luego no puede ser defraudada mediante una actuación sorprendente e inesperada.

Así es, el cambio de sistema retributivo que elimina la diferencia entre el régimen ordinario y el régimen especial de tarifa regulada, y establece un sistema que basa la retribución en función de la participación del mercado, aunque asegurando una "rentabilidad razonable", no fragua una fundada esperanza de lo que era razonable y coherente esperar. Y no lo hace, en atención a las características del ámbito sectorial en el que nos encontramos, pues la energía en general y, fundamentalmente, el sistema eléctrico en particular, han sido objeto de sucesivas reformas, a modo de ajustes, modulaciones, o cambios normativos de mayor o menor intensidad y calado, pero que tienen como común denominador el intento de equilibrar el sistema, que por razón de la crisis económica en el momento de dictarse el Real Decreto Ley 9/2013, y la evolución de las circunstancias en este sector, no se alcanzaban los objetivos perseguidos para el sistema eléctrico.

Las reformas sucedidas en este ámbito sectorial han sido numerosas e importantes, de modo que no podemos considerar, a los efectos de la confianza legítima, que un observador atento de tales modificaciones, como las que se recogen en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 9/2013, pueda considerar que el sistema retributivo iba a

permanecer inalterable durante la vida útil de la instalación. Ni tampoco que el apoyo a las energías renovables, en virtud de la [Directiva 2009/28/CE](#) que cita la recurrente, iba a comportar una petrificación del ordenamiento jurídico en este punto, ajeno a la evolución de la economía y de las desviaciones detectadas en el sistema eléctrico.

En definitiva, la confianza legítima requiere de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de los poderes públicos resulte contradictoria con los actos anteriores, por resultar sorprendente e incoherente (3). Lo que no acontece en este caso teniendo en cuenta esa evolución de los sucesivos cambios, atendido el intenso dinamismo en este sector, sometido a una fuerte intervención administrativa, en situación de crisis económica general, y de crisis estructural del sistema eléctrico, para la resolución del déficit de tarifa. De modo que la panorámica sobre la evolución del sistema nos hubiera conducido precisamente a una conclusión contraria a la que postula el recurrente, por lo que no podemos considerar que el cambio normativo en el que basa el daño alegado haya sido sorprendente, inesperado o incoherente respecto de las decisiones normativas anteriores. En fin, los cambios del sistema retributivo no resultaban, en este sentido, imprevisibles, pues estaban fundados en exigencias derivadas del interés público, al adaptar la regulación a esa cambiante situación económica” (FJ 6º).

“Conviene tener presente que, extrayendo consecuencias de lo anteriormente expuesto, la responsabilidad del Estado legislador, como una variante de la responsabilidad patrimonial, se ha de asentar sobre un daño antijurídico, es decir, que el interesado no tenga el deber de soportar. De modo que si no se ha lesionado la confianza legítima y la seguridad jurídica, fácilmente se comprenderá que la conclusión es el que el daño no tendrá esa caracterización como antijurídico. En definitiva, este cambio en el régimen retributivo que alumbra el Real Decreto Ley 9/2013, y que proyecta sus efectos hacia el futuro, no ha ocasionado un daño que los interesados no tengan obligación de soportar. Dicho de otro modo, la falta de lesión de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, determina la ausencia de uno de los presupuestos básicos de la responsabilidad patrimonial.

La pretensión resarcitoria que se anuda a dicho cambio de sistema no puede prosperar, por tanto, porque en el daño que se aduce no concurren las notas de actualidad y efectividad exigidas para que prospere una acción de responsabilidad patrimonial como la que se ejercita en la demanda, pues es reiterada y conocida la jurisprudencia que señala que solo son indemnizables los daños *reales y actuales*, excluyéndose de esta forma los perjuicios futuros o simplemente hipotéticos.

(...) En definitiva, no solo no apreciamos -como ya señaló la Sección Tercera de esta Sala en la sentencia citada que la modificación temporal que analizamos vulnera los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, sino que, desde el punto de vista del instituto de la responsabilidad patrimonial, no puede afirmarse en modo alguno que el daño que se aduce reúna las características de efectividad y actualidad que permitirían calificarlo como indemnizable.

Nos encontramos, por tanto, ante cargas generales impuestas con plena eficacia sobre la totalidad del sector empresarial y económico que desarrolla su actividad en el ámbito sectorial al que nos referimos, justificadas en los términos más arriba expuestos y cuya razonabilidad no ha sido, en puridad, discutida por la parte actora

En definitiva, los titulares de las instalaciones de cogeneración, implantadas al amparo del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, no adquirieron, ni incorporaron a su patrimonio, un derecho, perfecto e ilimitado, a percibir una "tarifa regulada" por la totalidad de la energía neta producida durante toda la vida de esa instalación en los términos que entonces establecía aquella disposición reglamentaria. No lo hicieron porque no tenían un "derecho inmodificable" a que se mantuviera inalterado el régimen económico que regula la percepción de sus retribuciones, pues era previsible, en los términos señalados por este Tribunal, que ese mismo régimen se modificara para atemperarlo a las circunstancias tecnológicas, económicas y de toda índole que pudieran producirse.

La previsión del Real Decreto de 2007, en fin, respecto de que esa tarifa retribuyera la totalidad de la energía neta producida no puede considerarse, en efecto, como una medida permanente e inmodificable, constitutiva, como se defiende, de un verdadero derecho adquirido por los titulares de las instalaciones.

No compartimos, en consecuencia, el presupuesto en que se asienta la reclamación pues, insistimos, la forma, la cuantía, la extensión y la duración de los incentivos reconocidos a las instalaciones de cogeneración no pueden quedar, como antes declaramos y ahora insistimos, petrificadas con aquella regulación inicial, sino que son susceptibles de las correspondientes adaptaciones y cambios a las nuevas circunstancias concurrentes, concretamente al desarrollo tecnológico y al nuevo escenario económico que ha incidido de lleno en las previsiones de demanda eléctrica que se tuvieron en cuenta originariamente, sin olvidar el conocido como "*déficit tarifario*", incrementado exponencialmente en los últimos años debido en parte a que los costes reales de las actividades reguladas y del propio funcionamiento del sistema eléctrico no pueden ser absorbidos por los peajes fijados por la Administración y que son satisfechos finalmente por los consumidores" (FJ 7º).

"(...) el daño irrogado a los titulares de las instalaciones solo podrá calificarse como antijurídico y, como tal, indemnizable si esa modificación ha determinado que tales instalaciones no sean razonablemente rentables. Y si bien es cierto que los beneficios de todas estas instalaciones pueden haber sufrido una disminución, según el periodo temporal a considerar, y que esa reducción es consecuencia del cambio normativo operado, no obstante debe descartarse que las coordenadas concurrentes en el momento de la inversión constituyan el único elemento técnico y económico que debe contemplarse para analizar la pretensión de los demandantes.

De modo que si los operadores del sector no habían adquirido el derecho a obtener, *para siempre*, una determinada retribución por la producción de energía y si, fundamentalmente, el marco regulatorio que se sigue de las disposiciones más arriba señaladas no implica que la actividad empresarial correspondiente haya dejado de ser razonablemente rentable, forzoso será concluir que no cabe hablar, en puridad, de daño efectivo alguno y mucho menos podrá calificarse como antijurídico. Téngase en cuenta que el informe pericial que aporta la recurrente parte de una disminución, sin más, de la retribución, y ello comporta, a juicio de la recurrente y ya hemos señalado por qué no podemos compartir dicha tesis, el daño indemnizable. Cifrando el daño y cuantificando su importe, en más de 89 millones de euros, por los daños hasta el año 2026, pues hasta ese momento debió de tener tarifa regulada.

En fin, el sistema de tarifa previsto en el régimen vigente en el año 2007 no presentaba el carácter inalterable que se postula y era no sólo previsible su modificación, sino que, además, ni siquiera cabe identificar que concurra en las consecuencias de aquellas modificaciones el presupuesto esencial que debe sustentar una acción de responsabilidad patrimonial, que el daño o perjuicio sea efectivo y antijurídico, y no basado en conjeturas e hipotéticos daños futuros” (FJ 8º).

#### Comentario de la autora:

De nuevo, en esta Sentencia, el Tribunal Supremo niega que la modificación del régimen retributivo de las energías renovables genere derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Estamos, por tanto, ante una nueva sentencia de las muchas en las que, en los últimos años, se ha abordado una impugnación relacionada con el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, y 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. En esta ocasión, se trata del análisis de la desestimación de una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada por una entidad mercantil afectada por la modificación del régimen retributivo en materia de energías renovables y cogeneración. No se trata, sin embargo, como ya anunciábamos, de una cuestión nueva, sino una problemática en la que el Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en forma reiterada en Sentencias anteriores, algunas de las cuales también han sido objeto de comentario en *Actualidad Jurídica Ambiental*. Y tampoco es nuevo en absoluto el pronunciamiento del Tribunal Supremo que, trayendo a colación la jurisprudencia constitucional y la del propio Tribunal Supremo, y reiterando la doctrina ya sentada en otras Sentencias anteriores que resuelven recursos similares contra desestimaciones de reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por instalaciones de producción de electricidad procedentes de energías renovables, desestima el recurso y determina la inexistencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador derivada de la modificación de la normativa reguladora del régimen retributivo en materia de energías renovables y cogeneración. En su opinión, no se vulneran los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, por lo que el daño provocado no tiene la calificación de antijurídico, faltando así uno de los presupuestos básicos para la existencia de responsabilidad patrimonial.

No está de más, sin embargo, recordar que paralelamente a esta ya consolidada jurisprudencia contencioso-administrativa, España ha perdido varios arbitrajes ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial, en relación con el nuevo marco regulatorio introducido y el cambio del régimen retributivo sobre las energías renovables a partir de 2010. Así, el CIADI, en varios casos, ha declarado que España ha violado el artículo 10 de la Carta de la Energía y ha estimado parcialmente las reclamaciones de los demandantes, condenando a España a pagar compensaciones por concepto de daños por el cambio acontecido en el marco legislativo español relativo al sector.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3290/2019 del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2019](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2019*

**[Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 1878/2016, Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego\)](#)**

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

**Fuente:** Roj: STS 3408/2019 - ECLI: ES:TS:2019:3408

**Temas Clave:** Ordenanza; Ruido; Contaminación Acústica; Emisiones Sonoras; Máquinas de Uso al Aire Libre

**Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears de 5 de abril de 2016, que estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por la Asociación de Constructores de Baleares contra el Acuerdo de 27 de marzo de 2014 del Pleno del Ayuntamiento de Andratx (Mallorca), por el que se aprobaba la modificación de la Ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones (siendo parte recurrida tanto el Ayuntamiento como la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca) declarando como no conforme a derecho y nulo este Acuerdo por el que se aprobaba la modificación del artículo 23.3 de la citada Ordenanza.

El tema central que se plantea es si es conforme a derecho la inclusión en una ordenanza municipal de una prohibición de uso de máquinas picadoras durante los meses de julio y agosto y de una limitación del horario de uso de estas máquinas en determinados periodos anuales, como las contenidas en el artículo 23.3 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Andratx, teniendo en cuenta que todo el término municipal está declarado zona turística.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, por incurrir ésta en falta de motivación y como consecuencia de ello en indefensión al omitir toda mención a la prueba, a las máquinas picadoras y su utilidad en las fases del proceso constructivo. En consecuencia, casa y anula dicha Sentencia y confirma la conformidad a derecho de la modificación del art. 23.3 de la Ordenanza Municipal reguladora de ruidos y vibraciones, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Andratx el 27 de mayo de 2014.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) En ningún punto de la sentencia se trata la definición de máquinas picadoras; en ningún punto se trata los efectos de las limitaciones de uso de dichas máquinas; en ningún punto de la sentencia se recoge que todo el término del municipio de Andratx, por la Ordenanza en cuestión, está declarado zona turística, y en ningún punto de la sentencia se

razona acerca de la limitación de uso de las máquinas picadoras que "tenga el alcance a la actividad de edificación". Y a este respecto, debe recordarse admitida como prueba documental de la recurrida ante el TSJ balear, sobre las máquinas picadoras y su potencia y niveles, y las alegaciones acerca de su uso limitado a la primera fase del proceso de edificación. Igualmente, el expreso reconocimiento por la recurrente ante el TSJ balear, la A. Constructores, de los efectos de la limitación de las máquinas picadoras a la "fase de desmontes, despejes, movimientos de tierras, excavación y apertura de zanjas", (folio 283), y no a la edificación en general.

La sentencia de la Sala de instancia, al omitir toda mención a la prueba, a las máquinas picadoras y su utilidad en las fases del proceso constructivo, ha incurrido en falta de motivación y como consecuencia de ello en indefensión. En la sentencia no hay motivación, pues las genéricas referencias a todas las máquinas incluidas en los anexos I, XI y XII del Real Decreto, y a su uso en la actividad de edificación, y la pretendida justificación en el penúltimo párrafo del Fundamento de Derecho Tercero, "tampoco cabe que se prohíba la actividad (de edificación) sino que únicamente sería posible la limitación de horario", no puede aceptarse como justificación, al no recaer sobre un razonamiento motivado y concreto, tras un análisis de las pretensiones de las partes, de la prueba practicada y del precepto concreto de la Ordenanza. *Error in iudicando*.

Los dos últimos párrafos de la sentencia impugnada, que constituyen el "juicio" del caso, son trasunto de los párrafos finales de la sentencia 280/2012, de la misma Sala, a la que se remite la sentencia impugnada.

"Asimismo, resulta oportuno referir que en la sentencia constitucional 82/2009, de 23 de marzo que se reproduce sustancialmente en la sentencia 50/2014, de 7 de abril-, se declara que "el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos. Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión". (Sentencia de esta Sala de 11 de septiembre de 2015, rec. 228/2013)" (FJ 5º).

"Estableciendo así que la sentencia recurrida debe ser casada, procede resolver "lo que corresponda dentro de los límites en que apareciera planteado el debate" según dispone el art. 95.2.d) LJCA (Sentencia de esta Sala de 24 de abril de 2013, rec. 4804/2009).

La competencia municipal para regular sobre el ruido mediante ordenanza es algo pacífico como afirma la sentencia impugnada en su Fundamento de Derecho Primero.

La tramitación de la modificación de la Ordenanza en cuestión tampoco es polémica, pues fue objeto de información pública y alegaciones, ex artículo 49.b de la ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, antes de su aprobación por el Pleno.

En relación a las llamadas "máquinas picadoras" son las aportadas en la contestación a la demanda por la FE Hotelera, con expresión de sus potencias y niveles, prueba documental admitida por la Sala del TSJ balear expresamente en el trámite probatorio.

En cuanto a la incidencia del ruido de dichas máquinas picadoras concretas, debe recordarse:

La Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, dispone, en el apartado 15 de su exposición, que para proteger a los ciudadanos de una exposición a ruidos irrazonablemente, (como los producidos por las máquinas picadoras), "los Estados miembros deben ser capaces de limitar, de acuerdo con las disposiciones del Tratado, el uso de máquinas en el medio ambiente", regulando así una materia dispersa en nueve Directivas anteriores: La Directiva 79/113/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978; la Directiva 84/532/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984; la Directiva 84/533/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984; la Directiva 84/538/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984; y, en fin, la Directiva 86/662/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986.

Esta Directiva 2000/14/CE fue trasladada a nuestro Derecho interno por el Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre que los anexos del RD determinan.

A su vez la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, ha sido objeto de trasposición en nuestra Ley 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido.

La Ley CAIB 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de Illes Balears, conforme al art. 11.7 de la LO 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y el artículo 149.1.23 CE, tras la Directiva 2002/49/CE y su trasposición a la Ley 37/2003, y el Decreto CAIB 20/1987, vigente en el momento de la Ordenanza" (FJ 6º).

"a) En los meses de julio y agosto no se podrán usar máquinas picadoras, sin que esto implique la prohibición de obras, edificaciones y trabajos en la vía pública, que podrán continuar ejecutándose dentro del horario de trabajo, pero sin el uso de las mencionadas máquinas".

Esta norma de la Ordenanza no prohíbe la actividad de edificación, y expresamente así lo dice el precepto. Afecta la limitación de uso de las máquinas picadoras a una fase, la inicial de un proceso de edificación, pero no a "la actividad de edificación", y durante dos meses.

Se trata del no uso de máquinas picadoras en los meses de julio y agosto, meses de intensa actividad turística en un municipio declarado todo su término zona turística. No es una prohibición de la actividad de edificación durante dos meses.

La DA única del RD 212/2002 traslada al Derecho interno el primer párrafo del art. 17 de la Directiva 2000/14/CE: "Las disposiciones de la presente Directiva no obstarán para que los Estados miembros tengan la facultad de establecer, con pleno respeto del Tratado:

- medidas para reglamentar el uso de las máquinas a que se refiere el apartado 1 del artículo 2 en zonas que consideren sensibles, incluso por lo que se refiere a la posibilidad de limitar las horas de funcionamiento de las máquinas".

La Ley CAIB 1/2007 antes citada, en su artículo 48.1.a) determina que el Ayuntamiento otorgara autorización expresa con limitación del horario en que se pueda ejercer esta actividad (trabajos realizados en la vía pública, otras públicas y edificaciones). En la misma redacción, art. 9.3 del Decreto CAIB 20/1987, de 26 de marzo. Este precepto se refiere a la "actividad", no a concretas máquinas, como expresamente se ha expuesto antes.

La no utilización de máquinas picadoras en los meses de julio y agosto, se insiste, los meses turísticos por excelencia, es una limitación total del horario de trabajo con estas máquinas, o si se quiere, una prohibición de uso de dichas máquinas en dos meses, que por todo lo antes expuesto, se considera conforme al artículo 17 de la Directiva 2000/14/CE y DA Única del RD 212/2002, atendidos los derechos fundamentales que tal limitación/prohibición de uso de las máquinas picadoras protege, y su incidencia en la fase inicial de la actividad de edificación, que puede ser llevada a efecto adecuando el plan de la obra a esta limitación de no uso de las máquinas picadoras en julio y agosto, mediante una planificación del plan de la obra.

“" En los meses de mayo, junio, septiembre y octubre, de lunes a viernes, de 930 a 1800 horas".

Aunque esta regla no debió ser objeto del recurso tramitado en el TSJ balear, al exceder la representación procesal de la A. Constructores del encargo recibido de su Comité Ejecutivo, dado que ninguna parte se opuso a ello y la sentencia impugnada anula la modificación del art. 23.3 de la Ordenanza, hemos de pronunciarnos sobre ello.

También en este punto ha de confirmarse la Ordenanza, pues conforme a la Sentencia del TSJ balear, de 29 de junio de 2015 (rec. 296/2014) referida a la Ordenanza Municipal de Calviá que limitaba el uso de la maquinaria relacionada en el RD 212/2002, durante seis meses, permitiendo su uso en la franja horaria entre las 1030 y las 1300, desestimó el recurso de la A. Constructores sobre esta limitación de horario a dos horas y media durante seis meses.

Por coherencia con esta previa sentencia, citada por la A. Constructores entre otras ante esta Sala en su impugnación al recurso de la FE, la limitación de uso de las máquinas picadoras a diez horas y media (no a dos horas y media) durante cuatro meses (no seis meses), la sentencia impugnada debió confirmar esta regla b) del art. 23.3 y así se confirma por esta Sala.

(...) Y en cuanto a la regla c) del art. 23.3 también anulada por la sentencia impugnada, que no ha distinguido entre las tres reglas de la excepción al horario de trabajo general si se usa máquinas picadoras, dice esta regla

c) "En el resto de meses, se aplicará el horario de trabajo general", es obvio que no debió anularse, por lo que se confirma sin necesidad de razonamiento alguno" (FJ 7º).

**Comentario de la autora:**

El ruido es uno de los problemas ambientales más importantes a que se enfrentan los municipios y exige una decidida intervención de los mismos, en aras a una protección adecuada de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Uno de los mecanismos a través de los cuales pueden intervenir en este ámbito son las ordenanzas municipales, a través de las cuales, los municipios, en ejercicio de su potestad normativa, pueden regular esta materia e incorporar algunas medidas que coadyuven a la protección de los derechos de los ciudadanos. En la Sentencia objeto de comentario, el Tribunal Supremo avala la ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Andratx y, en particular, la prohibición del uso de determinadas máquinas de construcción (máquinas picadoras de construcción, tales como trituradores de hormigón, martillos picadores de mano e hidráulicos, y equipos de perforación) durante los meses de julio y agosto, meses turísticos por excelencia, por los altos niveles de ruido de producen. Entiende el tribunal que esta prohibición es correcta y es conforme con la Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre y el RD 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, así como con la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de Illes Balears. Además, en ningún caso implica una prohibición total de obras, edificaciones y trabajos en la vía pública, sino que se circunscribe la prohibición a una fase inicial en el proceso de edificación y únicamente durante dos meses. Por todas estas razones, no ve obstáculo alguno para mantener su conformidad a derecho.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3408/2019 del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2019](#)

## Audiencia Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2019*

### [Sentencia de la Audiencia Nacional 13 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 1, Ponente: Fernando de Mateo Menéndez\)](#)

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** Roj: SAN 3441/2019 - ECLI: ES: AN: 2019:3441

**Temas Clave:** Aguas subterráneas; Suelos; Daños; Responsabilidad patrimonial

#### **Resumen:**

Se interpone recurso contencioso administrativo por dos propietarios de viviendas particulares afectadas por hundimientos del terreno, como consecuencia de la extracción de agua del subsuelo, en el término municipal de Camargo (Cantabria). En concreto contra la resolución de 28 de septiembre de 2018 de la Secretaria General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica, por la que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños en las viviendas desde el año 2003.

Debido a que la Administración se allana ante la pretensión de la recurrente, la Sala estima el recurso interpuesto por los daños en las viviendas, declarando la nulidad de las citadas resoluciones por no ser conformes a derecho, acordando en su lugar, que por la Administración se abone a la parte actora la cantidad de 410.007,78 €, (CUATRO CIENTOS DIEZ MIL SIETE EUROS CON SETENTA Y OCHO CENTIMOS); sin hacer expresa imposición de las costas procesales.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

(...) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 75.1 y 74.2 de la Ley de la Jurisdicción, la Administración Pública podrá allanarse presentando testimonio del acuerdo adoptado por el órgano competente, señalando el artículo 75.2 del mismo cuerpo legal que “Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírán por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho” .

(...) Acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de la Jurisdicción y no estimándose que el allanamiento planteado implique infracción del ordenamiento jurídico, procede dictar sentencia estimando las pretensiones de la parte recurrente.

(...) A tenor del artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción , habiéndose producido el allanamiento antes de contestar a la demanda, y no apreciándose circunstancias de mala fe o temeridad, no procede expresa imposición de las costas causadas en este proceso.

### Comentario del Autor:

Esta Sentencia de la Audiencia Nacional se suma a otras muchas que han resuelto recursos frente a resoluciones de la administración en materia de responsabilidad de esta última por determinadas actuaciones realizadas a consecuencia de las cuales se causan importantes daños a intereses particulares.

Son dos los aspectos más destacables de esta Sentencia. En primer lugar, su interés en orden a determinar el alcance de la exigencia de responsabilidad de la administración. En particular, se plantea si la extracción de agua del subsuelo ha sido la causa que ha provocado hundimientos del terreno que ha traído consigo importantes daños en las viviendas de dos particulares y una importante valoración económica de los mismos.

En segundo lugar, ante la evidencia del origen de esos daños, y posiblemente con el fin de evitar un incremento económico derivado de tener que asumir las costas procesales del proceso judicial, la administración se allana a la pretensión particular, estimando la Sala el recurso interpuesto por la recurrente.

**Enlace web:** [Sentencia SAN 3441/2019 de la Audiencia Nacional de Madrid de 13 de septiembre de 2019](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 17 de diciembre de 2019

[Sentencia de la Audiencia Nacional de Madrid de 8 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso Madrid, Sección 1, Ponente: María Luz Lourdes Sanz Calvo\)](#)

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** Roj: SAN 3741/2019 - ECLI: ES: AN: 2019: 3741

**Temas Clave:** Dominio Público Hidráulico; Confederación Hidrográfica

**Resumen:**

Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de 16 de marzo de 2016, que acuerda imponer a la parte actora, como responsable directo y al Ayuntamiento de Puebla del Río, como responsable subsidiario;

- Una multa de 75.344 €, por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 116.3.apartados a), b) y g), del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

- La obligación de indemnizar los daños causados al Dominio Público Hidráulico en la cantidad de 22.603,16 €.

- La obligación de retirar en el plazo de un mes todo elemento que haga presumir la derivación de aguas superficiales, con la advertencia de ejecución forzosa caso de no cumplir con dicha obligación en el plazo indicado.

Dichas actuaciones se encuentran tipificadas en el artículo 116.3, del TRLA, apartados a), b) y g), que conceptúan como tal: a) *“Las acciones que causan daños a los bienes de dominio público hidráulico...”*, b) *“La derivación del agua de sus cauces y el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente concesión o autorización cuando sea precisa”* y, g) *“El incumplimiento de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o la omisión de los actos a que obliga”*, entre otros artículos.

Los hechos consisten en haber procedido a la derivación de aguas del Canal de desagües del Brazo de la Torre (Vuelta del Cojo), para el riego de 16,8034 Has de arroz por inundación, en el sitio denominado Dehesa de Abajo del T.M. de La Puebla del Río (Sevilla), sin autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG).

Los argumentos que defiende la parte actora se basan en los siguientes motivos: a) Caducidad del expediente; b) Falta de culpabilidad; c) Incorrecta valoración de los daños al dominio público hidráulico y d) sobre la sanción pretendida.

Respecto al primero de ellos, habiéndose incoado el expediente sancionador en fecha 4 de abril de 2017 resulta claro que cuando se notifica la resolución sancionadora el 2 de abril de 2018, no había transcurrido el plazo de 1 año, por lo que la caducidad invocada no puede prosperar.

En segundo lugar, respecto a la vulneración del principio de culpabilidad, alude la Sala al 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al disponer que: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas (...) que resulten responsables de los mismos a título de dolo o Culpa”.

En esta línea expresaba ya la STS de 18 marzo 2005 (Recurso 7707/2000), que es evidente, *“que no podría estimarse cometida una infracción administrativa, si no concurriera el elemento subjetivo de la culpabilidad o lo que es igual, si la conducta típicamente constitutiva de infracción administrativa, no fuera imputable a dolo o a culpa”*.

Pues bien, en su propio escrito, la parte recurrente, reconoce que hay que contar con autorización de la CHG para la derivación del agua del citado Canal para riego de las hectáreas que cultiva, por lo que debe asegurarse de la concurrencia no sólo de la solicitud de dicha autorización por parte del Ayuntamiento sino, esencialmente, de su concesión, sin que pueda escudarse, a efectos de excluir su responsabilidad, en que no se le comunicó el requerimiento de documentación ni el archivo de la solicitud de autorización de riego por parte de la CHG.

Por tanto, lo cierto es que resulta constatado que es autor material de los hechos imputados, es decir, de esa derivación de aguas públicas para riego por inundación de las 16,8034 Has de arroz que cultiva, sin autorización de la CHG. Infracción que le es imputable a título de culpa, debido a su falta de diligencia respecto a la comprobación de la existencia de autorización por la CHG.

Tras su análisis, la Sala da por acreditado en este caso concreto que el periodo regado ha sido de 110 días en lugar de 140, los daños causados al dominio público hidráulico según los cálculos efectuados por la actora ascienden a 17.850 €, frente a los 22.603,16 € considerados por la resolución recurrida.

Esta modificación del importe de los daños causados al dominio público hidráulico, no incide en la calificación de la infracción como grave, al superar los 15.001 € establecidos en el artículo 317 del RDPH para calificar la infracción como grave.

Sin embargo, enlazando con el último motivo de impugnación, si tiene lógica incidencia en la multa, en virtud del principio de proporcionalidad de las sanciones, en correlación con los daños al dominio público hidráulico, que se fija en 59.350 €, conforme indica la actora, en lugar de 75.344 €.

Por lo que en consecuencia, procede la estimación parcial del recurso interpuesto.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

(...)Por tanto, y pese a que el recurrente trate de sostener que no encaja en ninguno de los supuestos de responsabilidad que establece el artículo 116.3 del TRLA, lo cierto es que resulta constatado que es autor material de los hechos imputados, es decir, de esa derivación de aguas públicas para riego por inundación de las 16,8034 Has de arroz que cultiva, sin autorización de la CHG. Infracción que le es imputable a título de culpa, debido

a su falta de diligencia respecto a la comprobación de la existencia de autorización por la CHG.

(...)La actora no cuestiona el coste unitario del agua, ni las Has regadas, ni en general la fórmula aplicada, sino, como hemos dicho, los días de campaña cuantificados hasta la fecha de la denuncia (7 de septiembre de 2018) que la Administración fija en 140 días regados en relación con los 153 de campaña, tomando en consideración que la campaña de riego empieza en el tercer tercio de abril y finaliza en el segundo tercio de septiembre, según el "Prontuario de necesidades de riego en la Cuenca del Guadalquivir" del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Junta de Andalucía.

Sustenta su pretensión de que los días regados hasta la denuncia fueron 110, en lugar de los 140 en relación con los 153 de campaña, en la prueba documental aportada con la demanda, consistente en certificación expedida por el Director gerente de la Federación de Arroceros de Sevilla, de 5 de septiembre de 2018, según la cual, consultados los datos de la campaña 2015 referentes a las parcelas en cuestión, el técnico de Producción Integrada señala en el cuaderno de campo del agricultor que en dichas parcelas se comenzó la inundación el 21 de mayo de 2015.

(...) El citado Ayuntamiento se persona en el procedimiento en virtud del emplazamiento efectuado al amparo del artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción para que pueda personarse como demandado en el procedimiento y en esa posición procesal de codemandado, su pretensión debe circunscribirse a solicitar la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto. La solicitud formulada en dicho sentido en su escrito de contestación a la demanda resulta inobjetable.

En cambio, dicho suplico no sólo se circunscribe a lo anterior, como hubiera sido lo procedente, sino que pretende que se declare *"expresamente que no es imputable a este Ayuntamiento al que represento la conducta infractora sancionada por la resolución impugnada, y por tanto, no es predicable de éste, del Ayuntamiento, la responsabilidad que se pretende, ni directa, ni subsidiaria"*. (...)

#### **Comentario del Autor:**

El recurso contencioso administrativo se plantea por un particular frente a la resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por la que se le impone una importante multa y obligación de indemnizar.

La Sala no deja la menor duda en cuanto a la cuestión planteada de contrario sobre la posible vulneración del principio de culpabilidad, siendo inadmitido pues en momento alguno se solicitó de contrario ningún tipo de autorización, y que la infracción que le es imputable lo es a título de culpa.

Por lo que finalmente la Sala estima parcialmente las consideraciones planteadas en el recurso en lo concerniente a esta cuestión.

**Enlace web:** [Sentencia SAN 3741/2019 de la Audiencia Nacional de Madrid de 8 de octubre de 2019](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 17 de diciembre de 2019

**[Sentencia de la Audiencia Nacional de Madrid de 25 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso Madrid. Sección 1, Ponente: María Luz Lourdes Sanz Calvo\)](#)**

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** Roj: SAN 3743/2019 - ECLI: ES: AN: 2019: 3743

**Temas Clave:** Dominio Público Hidráulico; Confederación Hidrográfica

**Resumen:**

Se interpone recurso contencioso administrativo por un particular frente a la resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por la que se le impone:

1. Una sanción de 55.800 €, por la comisión de una infracción tipificada en los apartados a) y d) del Real Decreto Legislativo 1/2001.

2. La obligación de restituir el cauce del río Guadiana a su situación primitiva, eliminando el acopio y relleno de piedras denunciado, con la advertencia de que su incumplimiento podría implicar la imposición de multa coercitiva y/o la ejecución subsidiaria por la Confederación Hidrográfica del Guadiana (CHG) siendo de su cuenta todos los gastos que por tal actuación pudieran originarse. Sanción que se le impuso como consecuencia de la realización de obras consistentes en un **relleno con materiales sueltos compactados** (piedra y tierra) en el **dominio público hidráulico del río Guadiana**, sin autorización de la CHG, en el término municipal de Daimiel (Ciudad Real).

La parte apelante argumenta en su defensa las siguientes cuestiones:

En primer lugar, vulneración del principio de tipicidad y alega que la sentencia de instancia parte de un error fundamental, al considerar que las actuaciones denunciadas se ejecutaron en la parcela 4 del polígono 78 del término municipal de Daimiel, titularidad del Organismo Autónomo Parques Nacionales, cuando según el expediente tuvieron lugar en la parcela 35 del polígono 78, propiedad del hoy apelante.

Concluye la Sala que no existe tal vulneración tomando como base la STS de 9 de junio de 2011 (Rec. 6290/2011) y que la jurisprudencia es clara e inequívoca cuando señala que los principios de legitimación registral (artículo 38 de la Ley Hipotecaria) y fe pública registral (artículo 34 de la misma Ley) no son aplicables frente al dominio público hidráulico.

La infracción administrativa apreciada, prevista en los apartados a) y d) del TRLA que tipifica como infracciones administrativas “a) *Las acciones que causen a los bienes de dominio público y a las obras hidráulicas*” y “d) *la ejecución sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en los cauces públicos o en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso*”.

En este sentido, la parte actora no niega haber realizado las obras, es más, en el informe pericial por ella aportado lo reconoce, así como que parte de las obras se localizan entre la zona de policía y el dominio público hidráulico. Por consiguiente y haciendo mención al artículo 9.4 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, el cual establece que *"La ejecución de cualquier otra obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisará autorización administrativa previa del organismo de cuenca (...) Dicha autorización será independiente de cualquier otra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las Administraciones públicas"*.

Por todo ello no cabe alusión a la vulneración del principio de tipicidad.

Por último, esgrime la parte actora la vulneración de los principios de culpabilidad, buena fe y confianza legítima, por cuanto el actor ejecutó las actuaciones en el convencimiento de estar actuando legalmente, amparándose en las autorizaciones y licencias expedidas por el Ayuntamiento de Daimiel para construir las instalaciones ganaderas y el inicio de la actividad empresarial, en una finca de su propiedad, en la que la CHG le había reconocido un aprovechamiento de aguas privadas para riego agrícola de la totalidad de la superficie de la finca.

Son meridianamente precisas las STC 246/1991, de 19 de diciembre, o la STS de 18 marzo 2005 en el sentido que no podría estimarse cometida una infracción administrativa, si no concurriera el elemento subjetivo de la culpabilidad, mediante la existencia del dolo o la culpa. Esto se concreta por lo que ahora interesa, en la falta de diligencia observada por el apelante para asegurarse, antes de realizar dichas obras, de solicitar la correspondiente autorización del organismo de cuenca, que es el encargado de comprobar si concurren o no los presupuestos para su realización.

Por todo ello tampoco son vulnerados los mencionados principios.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

(...) Abundando en lo expuesto reitera la STS de 9 de junio de 2011 (Rec. 6290/2011) que la jurisprudencia es clara e inequívoca cuando señala que los principios de legitimación registral ( artículo 38 de la Ley Hipotecaria) y fe pública registral ( artículo 34 de la misma Ley) no son aplicables frente al dominio público hidráulico, pues *"el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a la titularidad del dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada ( Sentencia de 26 de abril de 1986 )"*.

(...) No puede ampararse el apelante para la realización de dichas obras en que se efectuaron en una finca de su propiedad inscrita a su nombre en el Registro de la Propiedad y en que el cauce del río no estaba deslindado existiendo solamente una propuesta de deslinde, como señaló en las alegaciones efectuadas el 3 de junio de 2015 en vía administrativa, pues la solución contraria que postula el apelante nos llevaría a entender que en las zonas que no han sido deslindadas, no pueden imponerse sanciones administrativas y por tanto pueden efectuarse obras indiscriminadas en los cauces de los ríos o en la zona de

policía. A lo anterior hay que añadir los argumentos expuestos sobre el particular en el Fundamento de Derecho segundo, que se dan aquí por reproducidos.

(...) De otro lado, difícilmente la Administración del Estado podría haber inducido a confianza legítima en el actor por el hecho de que un Ayuntamiento hubiera otorgado licencias de obras para la construcción de las naves y de funcionamiento de actividad. Respecto al reconocimiento de un aprovechamiento de aguas privadas por la CHG en 2009 para riego de toda la superficie de la finca, señalar que dicha actuación no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ni alterar la naturaleza demanial de unos bienes. (...)

#### **Comentario del Autor:**

Esta sentencia resuelve el recurso contencioso administrativo planteado por un particular frente a la resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por la que se le impone una importante sanción económica y la obligación de restituir al estado original la zona afectada.

La Sala no deja la menor duda en cuanto a la cuestión planteada de contrario sobre la titularidad de los terrenos donde se realizan las obras, pues según la STS de 9 de junio de 2011, se presume que la existencia de los derechos inscritos no es aplicable cuando intenta oponerse a la titularidad del dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que nace de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada.

Similar situación se produce ante el resto de alegaciones planteadas, en concreto ante la posible vulneración del principio de culpabilidad, que tampoco es admitido pues en momento alguno se solicitó de contrario ningún tipo de autorización. Por lo que finalmente la Sala no admite ninguna de las consideraciones planteadas en el recurso.

**Enlace web:** [Sentencia SAN 3743/2019 de la Audiencia Nacional de Madrid de 25 de septiembre de 2019](#)

## Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

### Castilla-La Mancha

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2019*

#### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 19 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jaime Lozano Ibáñez\)](#)

**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 CLM 2211/2019 - ECLI: ES: TSJ CLM: 2019:2211

**Temas Clave:** Procedimiento sancionador; Vertidos; Aguas; Reparación del daño ecológico

#### **Resumen:**

En el supuesto de autos, una Comunidad de Regantes y una Sociedad Agraria de Transformación (SAT) son acusadas de detraer agua de un río mediante tomas para riego, sin la autorización pertinente. A consecuencia de estas actuaciones, el caudal mínimo del río no permite mantener sus condiciones ecológicas. Constan en el expediente unas comprobaciones del caudal de junio y octubre de 2015, y otras anteriores a la Resolución, ya prescritas.

En su momento, la Administración consideró la concurrencia de una sola infracción. Mediante Resolución de 11 de enero de 2017, les impuso una sanción solidaria de 90.000€ y la realización de las siguientes medidas de reparación: i) respeto del caudal ecológico legalmente establecido durante todo el año; ii) colocación y mantenimiento de dispositivos para impedir la entrada de peces en la conducción del agua al embalse de decantación; y iii) revegetación y mantenimiento de la vegetación ribereña. Este pronunciamiento fue recurrido en reposición por la Comunidad y la SAT y ulteriormente confirmado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, a 20 de diciembre de 2017. En el presente supuesto, la Sala analiza la impugnación de este último pronunciamiento en la vía contencioso – administrativa.

Se les imputa la comisión de tres infracciones graves de los apartados 3, 4 y 31 del artículo 31 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. En concreto: i) la modificación negativa de la vegetación ribereña sin autorización o incumpliendo su condicionado; ii) la realización de operaciones que provoquen variaciones bruscas del caudal de los ecosistemas fluviales sin autorización o incumpliendo el condicionado, cuando se pongan en peligro o se dañen la flora y la fauna acuática; iii) y la destrucción o alteración sustancial no autorizada de las manifestaciones de hábitats o elementos geológicos o geomorfológicos de especial protección.

La Comunidad de Regantes basa su argumentación en la existencia de una concesión, “sobre la cual podía incluso llegar a secar el río”, como dice irónicamente la Sala, quien razona que la Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) autorizó provisionalmente una de las tomas so condición de mantenimiento del caudal mínimo, a finales de diciembre de 2015, después de las actuaciones enjuiciadas. El Tribunal manifiesta que la Comunidad intenta confundir la “inexplicable tolerancia de la CHJ con la existencia de una autorización en vigor”. La Sala desmiente que la detracción de agua sólo haya afectado a una masa de agua sino a 2km de río.

La actora alega que la disminución del caudal se debe a una infiltración y a que este se seca en verano. El Tribunal desmiente este alegato por falta de prueba. La Comunidad Regante aporta un informe de 2011 de la CHJ emitido por el Comisario de Aguas, en lugar de por un técnico, que contiene “afirmaciones sorprendentes y carentes de cualquier matiz que no han sido confirmadas ni siquiera por los propios peritos de la parte actora” La Sala no da “la mínima credibilidad” a este informe y reprocha a la Administración tanto la inexistencia de un procedimiento sancionador, cuando ya había sido denunciado el uso de las tomas sin autorización, como la concesión de la autorización provisional en el momento de incoarse el expediente sancionador.

En relación al establecimiento de un caudal mínimo obligatorio, el Tribunal diferencia su vinculación para la Comunidad de Regantes y para la Sociedad Agraria de Transformación. En el primer caso, al no haber habilitación para las captaciones, esta cuestión resulta irrelevante. En el segundo, la vinculación al caudal se estableció mediante Resolución de 19 de septiembre de 2011. La Sala se remite a esta Resolución al rebatir el argumento de que la SAT no puede ser sancionada al no ser la titular o la gestora de las instalaciones de derivación de agua, ni realizar actividades de cultivo. Agrega que la SAT debió velar por que la Comunidad Regante no derivase más agua de la señalada, negándose a su distribución. Sin embargo, percibe que estas instituciones han actuado en connivencia.

Finalmente, el Tribunal confirma las medidas de reparación y desestima el recurso.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Art. 109.3: Realizar actuaciones que modifiquen negativamente la composición o estructura de la vegetación de ribera, emergente o sumergida, o de la comunidad de fauna ribereña y acuática de los ecosistemas acuáticos a que se refiere el artículo 9.1, cuando ello se lleve a cabo sin autorización, o incumpliendo el condicionado establecido, salvo que sus efectos fueran reversibles y no supongan una alteración sustancial del ecosistema, en cuyo caso se considerará leve.

Art. 109.4: La realización sin autorización del organismo competente, o incumpliendo las condiciones establecidas al efecto, de operaciones que provoquen variaciones bruscas o agotamiento del caudal de los ecosistemas fluviales así como de variaciones bruscas en el nivel o desecación de los humedales, cuando ello ponga en peligro u origine daños a la fauna o flora acuática.

Art. 109.31: La destrucción o alteración sustancial no autorizada de las manifestaciones de hábitats o elementos geológicos o geomorfológicos de protección especial. En aplicación de las reglas concursales del art. 115 de la Ley, la Administración sancionó considerando

únicamente la concurrencia de una infracción, y, tras la correspondiente graduación, aplicó la sanción de 90.000 €. Además, estableció las siguientes medidas de reparación: a) Respeto del caudal ecológico establecido por la normativa vigente durante todo el año natural; b) Colocación y mantenimiento de dispositivos en la zona de captación de aguas que impida la entrada de peces en la conducción que lleva agua al embalse de decantación; c) Empezar actuaciones de revegetación y mantenimiento que permitan recuperar de modo natural la vegetación de ribera”.

“(…) Hasta el 29 de diciembre de 2015, y por tanto después de los hechos aquí imputados, no había autorización alguna de la toma 1 -ni menos de la toma 2- y que cuando finalmente se autorizó se hizo con la fijación de un caudal mínimo.

Por consiguiente, en las fechas de la denuncia la DIRECCION000 sencillamente no podía ni debía derivar agua en la toma 1 ni de la toma 2.”.

“(…) Por tanto, la exhaustiva prueba practicada por el actor sobre las características de la masa de agua 18.14.01.04 no tiene demasiado recorrido a los efectos que nos interesan, pues con la afección de 2,5 km de la masa 18.14.01.03, con indudable carácter de río y con presencia de galería fluvial, es suficiente y sobrado para imputar la infracción”.

“(…) Buena parte de la defensa de los demandantes se basa en la reiterada invocación de un documento de fecha 13 de octubre de 201, obrante al folio 53 del expediente, emitido por la CHJ; emitido, obsérvese, no por un técnico, como correspondería por su contenido, sino por el Comisario de Aguas. Este es un documento que contiene afirmaciones sorprendentes y carentes de cualquier matiz que no han sido confirmadas ni siquiera por los propios peritos de la parte actora y que quedan descreditadas por el conjunto de la prueba practicada. Es un elemento más de la en general muy sorprendente y llamativa actitud de la Confederación Hidrográfica del Júcar en todo este asunto. No se trata solo de la existencia de este peculiar informe, sino también de la muy llamativa tolerancia de la Confederación frente al uso conocido por parte de la DIRECCION000 de las tomas 1 y 2 sin autorización alguna; la falta de cualquier expediente sancionador por parte de la CHJ frente a hechos tan graves como los denunciados, que afectaban a un cauce cuya protección le corresponde a dicha Confederación en primer lugar, y que ya había dado lugar a denuncias en años anteriores, sin actuación alguna al respecto; o la también llamativa y precipitada emisión de una sedicente autorización "provisional" una vez que se incoó a los demandantes el expediente sancionador.”.

“(…) Con todo lo anterior respondemos también al insistente alegato del actor, paralelo al de la supuesta "infiltración" del río, de que el río se seca normalmente en verano. Ni es eso lo que dice el informe de la CHJ de 2017, que aporta el propio actor, ni es lo que dicen los numerosos técnicos que han declarado, ni es lo que ha sucedido desde que en 2016 se impuso un caudal ecológico, momento desde el que el que no se ha vuelto a secar, como han confirmado numerosos testigos a preguntas del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Las declaraciones testificales de los propios comuneros sancionados poco valor pueden tener frente a tales evidencias. Lo único que se ha acreditado es que el río, como cualquier río mediterráneo, puede llegar a secarse en casos de sequías extraordinarias. Pero no se ha demostrado, y ni siquiera alegado, que 2015 fuese un año de sequía extraordinaria que justificase que el río se secase el 8 de mayo; y se secase justamente tras la toma 1, hasta la cual -según puede verse en las fotografías- llegaba un caudal notable.

De manera que no damos la mínima credibilidad al informe de 2011 que fue elaborado por el Comisario de Aguas no alcanzamos a determinar con qué finalidad o designio. Es de felicitarse de que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha haya venido a suplir, con el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente y protección de la naturaleza, la evidente dejación de funciones, e incluso interposición de inexplicables trabas -como el informe mencionado-, que cabe observar de parte de la titular del río, Confederación Hidrográfica del Júcar, que debería ser la principal interesada en su preservación, por muy dignos de consideración que puedan ser los intereses socioeconómicos que puedan afectar a la DIRECCION000 o a la población de Balazote.”.

“(…) Respecto de la SAT, ella estaba vinculada al caudal mínimo que se estableció en la resolución 2011/13525, de 19 de septiembre de 2011, de los Servicios Periféricos de la Consejería de Agricultura en Albacete (DOCM de 30 de septiembre, folios 111 y siguientes) en la que se evaluaron ambientalmente las obras de modernización de regadíos a las cuales sirve la toma 1 mencionada. En dicho documento, en el punto 3.4, párrafo quinto, se dice: " Se deberá dejar circular por el río Balazote el caudal mínimo necesario para garantizar la evolución natural de las poblaciones de fauna que habitan el río”.

“(…) y esta es una obligación concretamente impuesta a la solicitante, que es la SAT, a la cual por consiguiente le corresponde una obligación concreta y personal en ese sentido, hasta el punto de que no solo debería velar por que la CRBH (cuya composición personal es por cierto idéntica a la de la SAT) no derive más agua que la señalada, sino incluso negarse a distribuirla en caso contrario. Muy lejos de lo anterior, se aprecia un perfecto concierto entre una y otra instituciones (nada de extrañar por cierto a la vista de su composición personal) derivando la una el agua y distribuyéndola la otra entre los comuneros”.

#### **Comentario de la Autora:**

El pronunciamiento de autos ha llamado nuestra atención por la dureza con la que la Sala critica las actuaciones (y omisión de control) de la CHJ, así como su tolerancia actuaciones ilegales en el río. Muchas veces hemos aludido en este medio a las obligaciones constitucionales que el artículo 45 impone a las Administraciones Públicas en materia de protección ambiental. En aras a la satisfacción del ante citado precepto, las Confederaciones Hidrográficas tienen encomendada, entre otras funciones, la gestión medioambiental de su zona. Sin embargo, en este supuesto, la CHJ ha actuado conociendo la ilegalidad de las captaciones de la Comunidad de Regantes y de la SAT, amparándola al concederle una autorización provisional en el momento de incoarse el expediente sancionador. Asimismo, la Sala reprocha a la SAT haber actuado de forma acordada con la Comunidad, permitiéndole el desvío de agua.

En el presente supuesto, el comportamiento de los operadores de los sectores público y privado no ha estado a la altura de las exigencias de la gestión de vertidos en relación con la protección del dominio público hidráulico. A la vista de estos hechos, con independencia de otras responsabilidades que deban depurarse en relación a estas actuaciones, consideramos necesario enfatizar en la necesidad de concienciar y formar en materia ambiental a todo el personal de la Administración, especialmente en las instituciones con

competencias de protección y gestión ambiental, para evitar transgresiones del principio constitucional del artículo 45 como las vistas en autos.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CLM 2211/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 19 de septiembre de 2019](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2019*

**[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 23 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Guillermo Benito Palenciano Osa\)](#)**

**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 CLM 2216/2019 - ECLI: ES: TSJ CLM: 2019:2216

**Temas Clave:** Dominio público; Montes; Aprovechamiento forestal; Gestión forestal

**Resumen:**

En el supuesto de autos, el Ayuntamiento del Castillo de Garcimuñoz impugna en apelación la Sentencia de los Juzgados de lo Contencioso –Administrativo de Cuenca, de 14 de diciembre de 2017, de desestimación del recurso contencioso – administrativo interpuesto contra la Resolución de la Dirección Provincial de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Cuenca, de 25 de mayo de 2017. La apelante solicitó ante la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha el reconocimiento de su derecho a recibir el 100% del importe de adjudicación del contrato de aprovechamiento de leñas de un monte consorciado con Patrimonio Forestal del Estado, cuya regulación se estableció mediante Bases de 29 de mayo de 1964, en lugar del 40% percibido.

El Ayuntamiento se considera el único titular del aprovechamiento de leñas que pudiera generar el monte “Manga la Puebla” y a estos efectos, se opone al Informe del Servicio de Montes y Espacios Naturales de los Servicios Provinciales de Cuenca, de 8 de mayo de 2017. Dicho Informe determinó que el Ayuntamiento cedió mediante el Consorcio el vuelo útil de unos terrenos sin vegetación arbórea sobre los que se reservó los aprovechamientos futuros de leñas que se produjeran.

La Sala confirma el pronunciamiento del juzgador a quo, en consonancia con el razonamiento de la Administración demandada. El Tribunal infiere que el Consorcio atribuye la explotación del vuelo arbóreo al Patrimonio Forestal del Estado (competencia hoy transferida a la Comunidad Autónoma). Dentro de este aprovechamiento, se encuadra el de pinos quemados. Considera que la alusión a las “leñas” no es correcta en tanto se trata de un aprovechamiento de pinos quemados. Entiende que el Ayuntamiento interpreta subjetivamente el término “leña” empleado por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en el expediente de licitación y manifiesta que debió impugnar la licitación si consideró que le correspondía el 100% del aprovechamiento de la madera de los árboles.

Agrega que las excepciones contenidas en las Bases Segunda y Adicional del Consorcio, en relación con los derechos de los que pueden disfrutar los titulares de servidumbres de leñas, entre otras, no equivale a la reserva de la cesión del vuelo útil de unos terrenos sin vegetación arbórea, sobre los que se reserva los aprovechamientos futuros de leñas. Atendiendo a la Base Octava, la Entidad propietaria tiene derecho al disfrute de la explotación del vuelo arbóreo y otros aprovechamientos y añade que la exclusión del

aprovechamiento de la leñas debió incluirse en dicha Base, que ampara la cesión al Ayuntamiento del 40% de la referida explotación. Asimismo, atendiendo a la Base Adicional en relación con la Base Segunda sobre la reserva de los derechos los titulares de las servidumbres que gravan el monte, dispone que no conlleva la asunción de la titularidad del aprovechamiento de leña, dentro de la explotación del vuelo arbóreo, sino “el reconocimiento de un derecho de carácter personal, de uso y disfrute, pero no para comerciar, licitar y obtener un beneficio”. De este modo las Bases adjudican los beneficios económicos de la explotación del vuelo arbóreo, incluidos los pinos quemados, a la Administración demandada, con la cesión del 40% al Ayuntamiento.

Cita la sentencia del Alto Tribunal de 18 de diciembre de 2012 y la Ley de Montes de 1957, en vigor al firmarse el consorcio forestal controvertido. Esta norma distinguió entre repoblación forestal voluntaria y obligatoria. A través del Consorcio, el Estado (actualmente las Comunidades Autónomas) asumió la repoblación de montes de titularidad pública y privada, mediante la constitución de un derecho real de posesión y repoblación del monte y el aprovechamiento de su arbolado. Consecuentemente, la Sala razona que el derecho de vuelo determinado a favor de la Administración Autonómica implica la explotación y aprovechamiento de su arbolado, pues corre con los gastos de extinción de incendios en estos espacios, por ello la Sala no ampara la pretensión del Ayuntamiento del Castillo de Garcimuñoz de obtener el 100 % del beneficio de la venta de la madera quemada.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

*“(..).Pues bien, una vez analizadas las alegaciones de las partes litigantes, entiende este Juzgador que la postura que debe aceptarse en este caso es la de la Administración demandada, a pesar de los esfuerzos efectuados por la parte actora a fin de reservar para el Ayuntamiento recurrente el aprovechamiento de leñas, excluyéndolo del resto de los aprovechamientos del arbolado, del vuelo, ciertamente lo que se desprende del Consorcio suscrito entre las partes litigantes, es la atribución de la explotación del vuelo arbóreo al Patrimonio Forestal del Estado, y entre ese aprovechamiento, ha de estar el que nos ocupa, de pinos quemados, por más que se haga alusión a "leñas", pues no se trata de leñas, sino de aprovechamiento de pinos, aun cuando pinos quemados, como deriva de las características del aprovechamiento descritas en el Fundamento anterior, y desde esa consideración, tratándose de aprovechamiento y explotación del arbolado, de conformidad con el contenido del Consorcio suscrito en su momento, al Ayuntamiento demandado le corresponde el 40% de dicho aprovechamiento, sin que sean aplicable a este caso, la salvedad establecida en las Bases 2ª y Adicional del Consorcio, que invoca la parte actora, cuando se incluye que los titulares de las servidumbres, entre otras, de leñas, pueden seguir disfrutando de sus derechos con los que está gravado el monte, al interpretar la parte actora que dicha excepción, servidumbre, es la forma jurídica en que técnicamente se materializó la expresa reserva de la cesión que en su momento se realizó con la firma de las Bases a favor del Ayuntamiento, al ceder el mismo el vuelo útil de unos terrenos sin vegetación arbórea, sobre los que se reservó los aprovechamientos futuros de leñas que se produjeran.*

*Quinto.- Sin embargo, entiende este Juzgador que ello no es así, del contenido de las Bases del Consorcio formalizado, lo que se desprende es que se ceden terrenos sin vegetación arbórea, y se mantienen una serie de servidumbres sobre los terrenos aportados, que en este momento no tienen dicha vegetación arbórea, entre ellas, leñas sin mayor precisión, posteriormente, en la Base Octava, se hace referencia a la explotación del vuelo arbóreo, con una referencia a los demás aprovechamientos no comprendidos en el párrafo anterior, que los disfrutará la Entidad propietaria, pues bien, si dentro de dicho aprovechamiento de vuelo arbóreo se hubiera requerido excluir los aprovechamientos de leñas, como así mantiene el Ayuntamiento demandado,*

*así se debería haber expresado en dicha Base Octava, no creando confusiones, por lo que hay que entender que respecto a la explotación del vuelo arbóreo, incluidos los pinos quemados, en las condiciones descritas en el FD 3º de la presente resolución, debe aplicarse dicha Base Octava, cediendo al Ayuntamiento demandado el 40%, de hecho en la Base Adicional, sí que se precisa más respecto a aquellas servidumbres a las que se alude en la Base 2ª, cuando refiere que quedan a salvo los derechos de todos aquellos que puedan ser titulares de las servidumbres, entre otros, de leña, con que aparece gravado el monte, y ciertamente, de dicha excepción no se desprende que es el Ayuntamiento el titular del aprovechamiento de leña, dentro de la explotación del vuelo arbóreo, sino ciertamente, como refiere el Letrado de la Junta, el reconocimiento de un derecho de carácter personal, de uso y disfrute pero no para comerciar, licitar y obtener un beneficio, por cuanto del contenido de las Bases referidas, los beneficios económicos de la explotación del vuelo arbóreo (incluidos los pinos quemados, más allá de la denominación que se dé), pertenecen a la Administración demandada, con la cesión del 40% al Ayuntamiento”.*

“(…)A la vista de la argumentación del Juez a quo, y los motivos de impugnación esgrimidos por el Ayuntamiento, consideramos preciso insistir, usando los términos del Tribunal Supremo (sentencia, 18 de diciembre de 2012, recurso 7020/2010), como la anterior Ley de Montes de 1957, bajo cuya vigencia se firmó el consorcio forestal aquí litigioso, se persiguió la protección, conservación y mejora de los montes y dedicó uno de sus títulos a la repoblación forestal, en el que diferenció entre una repoblación voluntaria y una repoblación obligatoria; y en el que el consorcio quedó configurado como un mecanismo por el que el Estado asumía la repoblación de montes de propiedad pública o privada. Un mecanismo por el que se constituía a favor de dicho Estado un derecho real de vuelo que lo facultaba, mientras durara el contrato, para poseer el monte, repoblarlo y aprovechar su arbolado (artículo 287 del Reglamento de 1962).

Por ello, el derecho de vuelo constituido sobre tal modalidad de consorcio forestal en el monte nº CU-3094, que en estos momentos recae en la Administración Autonómica, implica la explotación y aprovechamiento de su arbolado, que no en vano es aquel sobre el que en su día fue plantado, cuidado, mejorado -en su caso-, y sobre el que se ejercieron las funciones de guardería forestal y que, toda vez que la discusión versa sobre los restos de un incendio, también debió ser la Administración Autonómica quien debió correr con los gastos de su extinción. Por todo ello, pretender, como hace el Ayuntamiento del Castillo de Garcimuñoz, obtener el 100 % del beneficio resultado de la venta de la madera quemada no tiene, como se indica en la sentencia, cobertura en el ámbito del Consorcio suscrito amparado en un supuesto derecho de servidumbre sobre dichos restos madereros, y cuando no se puede apreciar, de su lectura, la existencia de una reserva de aprovechamientos futuros de leñas -como sostiene la parte apelante- toda vez que lo que recoge como "quedan a salvo los derechos de todos aquellos que puedan ser titulares de las servidumbres ....de leñas ...conque aparece gravado el monte". De hecho, se hace especialmente complicado asumir la configuración jurídica acerca de la existencia de una servidumbre de leñas en favor del propio propietario del terreno, en este caso el Ayuntamiento de Castillo de Garcimuñoz, y además hacerlo sobre una vegetación que era inexistente en el momento de la firma del Consorcio.

De igual manera, tampoco hay posibilidad de encuadrar o calificar dichos restos del arbolado quemado como "leña", aprovechándose de la nomenclatura utilizada en su día por parte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en el expediente de licitación de su aprovechamiento, pues no sólo no entran dentro del concepto que a tales efectos viene recogido en un texto legal, sobre el que no hay motivo para que no fuese de aplicación

durante la vigencia del Consorcio, cuando no se contraponen al contenido de la normativa vigente y a las Bases firmadas en aquel momento, ni se aporta por la parte apelante prueba alguna que permita desvirtuar aquella en la que se basa la decisión administrativa impugnada, posteriormente asumida por el Juez a quo en su sentencia, cuando determina las características de los restos de la madera quemada y aclarando el error cometido al calificar dichos restos en el momento de su licitación como leña, puesto que, en cualquier caso, las cosas son los que son y no lo que se las llame ( STS 17/09/2012 EDJ 2012/205611-, 9 de marzo de 2011, 27/05/2008)”.

**Comentario de la Autora:**

La atribución de los beneficios económicos obtenidos de la explotación del vuelo arbóreo a la Administración Autónoma obedece a sus competencias constitucionales en materia de gestión del medio ambiente. La comprensión productiva de los espacios forestales permite, de una parte, la explotación racional de sus elementos y la consecuente obtención de un beneficio económico, que de recaer en la Administración, debe destinarse, preferiblemente, a actividades de conservación, protección (como la protección de incendios) y mejora de dichos espacios. La financiación de estas actividades corre de cuenta de las Comunidades Autónomas, por lo que, a nuestro juicio, es lógico que perciban el grueso de los beneficios obtenidos de los árboles quemados, como plantea el Consorcio controvertido.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CLM 2216/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 23 de septiembre de 2019](#)

## Galicia

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2019*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de septiembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Antonio Martínez Quintanar\)](#)

**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 GAL 5387/2019- ECLI: ES:TSJ GAL:2019:5387

**Temas Clave:** Vertidos; Residuos; Aguas; Procedimiento sancionador; Dominio público hidráulico

#### **Resumen:**

En el supuesto de autos, una sociedad fue sancionada al pago de 2.500€ mediante Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica Miño – Sil (CHMS), de 29 de noviembre de 2017, por la comisión de una infracción del artículo 116.3.f) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en conexión con el artículo 315 l) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH). Esta resolución fue recurrida en reposición y desestimada por el Presidente de la CHMS, mediante Resolución de 9 de marzo de 2018. La sentencia que analizamos resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sancionada frente a la última Resolución.

El hecho controvertido es la realización de vertidos indirectos de aguas residuales de los aseos de una nave industrial a las aguas subterráneas, a través de una fosa séptica filtrante, en el monte Louredo (Pontevedra), de forma continuada y sin autorización de la CHMS.

La infracción es calificada como leve por tratarse de vertidos susceptibles de contaminar los elementos del dominio público hidráulico, alterar las condiciones de desagüe del cauce receptor y producir daños de menos de 3.000€.

La recurrente desmiente la realización de vertidos al dominio público hidráulico en tanto la fosa del expediente es estanca. Controvierte la realización de la prueba por no haberse realizado la toma en el regato, por lo que no consta prueba del vertido en el expediente. A estos efectos, se remite al artículo 326 quáter del RDPH, a cuyo tenor la toma ha de hacerse del vertido al dominio público hidráulico y “podrá realizarse en cualquier otro punto que se considere conveniente para determinar adecuadamente la naturaleza y el alcance del vertido”.

La CHMS alega falta de acreditación de que la fosa sea estanca, en tanto la sociedad no aporta las características técnicas de la misma (ficha del fabricante), ni justifica la realización del vaciado periódico por un gestor de residuos autorizado o los consumos de agua.

La Sala entiende demostrada la realización de la infracción, cuyo tipo no exige que se produzca una contaminación efectiva del dominio público hidráulico, sino que la potencialidad del daño en la realización del vertido no autorizado es suficiente para sancionar la conducta. Añade que, incluso su concepción previa como fosa estanca, no impide que por defectos de construcción o desperfectos posteriores se puedan filtrar de manera indirecta vertidos, como se desprende del expediente.

Por todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso contencioso administrativo y confirma la Resolución impugnada.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(..). La resolución recurrida sanciona a la demandante por un vertido indirecto a las aguas subterráneas, sin autorización administrativa previa del Organismo de cuenca, de aguas residuales procedentes de los aseos de una nave industrial a través de una fosa séptica filtrante, en monte Louredo, en el término municipal de Mos (Pontevedra). Dichos hechos se consideran constitutivos de la infracción tipificada en el artículo 116. 3 f) del texto refundido de la Ley de Aguas, que dispone que constituyen infracción administrativa los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente; y se califican como infracción leve al amparo del artículo 315 l) del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que establece esa calificación para los vertidos efectuados sin la correspondiente autorización o aquéllos que incumplan las condiciones en las que han sido autorizados, así como otras actuaciones susceptibles de contaminar las aguas continentales, o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, o de alterar las condiciones de desagüe del cauce receptor, cuando los daños derivados para el dominio público hidráulico no sean superiores a 3.000,00 euros”.

“(..).En lo que se refiere a la acreditación de la existencia de los vertidos no autorizados, no existe infracción del art. 326 quáter del RDPH, ya que la realidad de los hechos constitutivos de la infracción ha quedado cumplidamente acreditada en el expediente, tratándose de una sanción de "peligro abstracto" pues el tipo infractor no exige que se ocasione una contaminación efectiva al dominio público, sino que basta con que se acredite una actividad susceptible de provocar una degradación del dominio público hidráulico o de su entorno, que es lo que se ha probado, con la comprobación de la existencia de los vertidos de aguas residuales fuera de la fosa mediante los correspondientes análisis técnicos”.

“(..). El tipo infractor aplicado sanciona la realización de los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente (artículo 116.3 f) del TRLA). No es precisa la acreditación de un daño efectivo a la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, bastando la potencialidad de daño en la realización del vertido no autorizado. Como señala el artículo 315 l) del RDPH, basta con que se realicen los vertidos sin la correspondiente autorización u otras actuaciones susceptibles de contaminar las aguas continentales, o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, o de alterar las condiciones de desagüe del cauce receptor.

En este caso se constata un vertido de aguas procedentes de un aseo hasta una fosa séptica -extremo incontrovertido- y nada se acredita por la actora, ni en el expediente ni en vía judicial, sobre su carácter estanco. Sobre ese carácter sí hay controversia entre las partes, ya que es afirmado por la actora, pero ninguna prueba, ni siquiera indicio, avala esa afirmación. En la resolución sancionadora se razona que no necesitaría autorización del Organismo de cuenca si se acreditase que la fosa séptica que ya existía es estanca, pero para ello tendría que aportar las características técnicas de la misma (ficha del fabricante), y que se realiza un vaciado periódico de la misma por un gestor de residuos debidamente autorizado, además de justificar sus consumos de agua. A falta de la justificación de estos extremos, que no son presumibles, estamos ante un vertido de aguas residuales que estaba necesitado de autorización del Organismo de cuenca.”

“(…) Por ello el hecho de que se haya realizado una única toma de muestras en la arqueta situada entre los aseos y la fosa no contraviene el artículo 326 del RDPH, porque no se sanciona un daño concreto y efectivo al dominio público hidráulico, sino un vertido indirecto susceptible de deteriorarlo, y por las razones que constan en el expediente y en la resolución recurrida, apoyadas en el informe inicial de inspección y en el informe de 12/09/2016 de los Servicios Técnicos del Organismo de Cuenca no hay duda de la existencia de la fosa, de que las aguas residuales procedentes de los aseos se dirigen a la misma, que los resultados de las analíticas de esas aguas evidencian que estamos ante una acción susceptible de deteriorar el dominio público hidráulico, y nada se prueba sobre el carácter estanco de la fosa séptica, que sería la prueba necesaria para desvirtuar la acreditación técnica de la comisión de la infracción denunciada”.

#### **Comentario de la Autora:**

El agua es un recurso fundamental para la existencia de la vida en nuestro planeta y es esencial para el correcto funcionamiento de los ecosistemas. Al tratarse de un bien tan preciado, tiene sentido que su mera puesta en riesgo sea perseguible desde la perspectiva del Derecho Ambiental. La legislación sectorial de aguas prevé sanciones de peligro abstracto para la protección de las aguas continentales, del dominio público hidráulico y sus elementos. Así, la realización de conductas que pongan en riesgo estos valores es punible y por tanto sus autores pueden ser responsables de una infracción administrativa.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ GAL 5387/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de septiembre de 2019](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2019*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Antonio Martínez Quintanar\)](#)

**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 GAL 5449/2019- ECLI: ES:TSJ GAL:2019:5449

**Temas Clave:** Vertidos; Residuos; Aguas; Procedimiento sancionador; Dominio público hidráulico; Responsabilidad por daños

**Resumen:**

Una sociedad fue sancionada al pago de una multa de 10.000€ por la comisión de una infracción del artículo 116.3, letras a), f) y g) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en conexión con el artículo 315, .letras a) y l) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que re aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), mediante Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica Miño – Sil (CHMS), de 6 de junio de 2016. Esta resolución fue recurrida en reposición y desestimada a 29 de enero de 2018, mediante Resolución del Presidente de la CHSM.

La conducta enjuiciada es el enturbiamiento del cauce del arroyo Teixeira por la actividad de extracción de pizarra sin autorización, desarrollada en el paraje Mallada do Buitre, sito en Valdeorras (Ourense). Nos limitamos a analizar el fundamento jurídico tercero por su relevancia ambiental.

La actora niega haber cometido los hechos y a estos efectos alega que la CHMS autorizó el arrendamiento de la concesión minera de su titularidad a otra mercantil. Razona que esta última es quien explota la referida concesión y por tanto, la única responsable de los hechos.

La Sala reproduce el artículo 81 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, que responsabiliza a “los titulares o los poseedores de derechos mineros” contemplados en la norma de los daños y perjuicios ocasionados con sus trabajos. En el mismo sentido, cita el artículo 104.1 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.

A juicio de la actora, el uso de conjunción disyuntiva “o” en el artículo 81 hace incompatible la responsabilidad de los titulares y los poseedores de derechos mineros. La Sala se remite a su pronunciamiento de 19 de julio de 2018, en el que rechazó este argumento y defendió el carácter solidario de la responsabilidad.

Consecuentemente, desestima el recurso contencioso administrativo y declara conforme a derecho Resolución impugnada.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) La parte demandante niega su responsabilidad en la comisión de los hechos denunciados, consistentes en una acción que causa daños al dominio público hidráulico, y a su entorno, concretamente a las aguas continentales del cauce del arroyo Teixeira, y consistente en un enturbiamiento del cauce causado por la actividad de extracción de pizarra sin autorización desarrollada en el mismo en el paraje de Mallada do Buitre, en el término municipal de Valdeorras (Ourense).

En concreto, se aduce en la demanda que la actora no ha cometido la actuación ilícita que se le atribuye, y ello, por la simple razón de que no explotaba la concesión minera donde se produjo la infracción, circunstancia que le constaba a la CHMS, que autorizó el arrendamiento de la concesión minera de su titularidad a la mercantil "Pizarras da Vela, S.L.". En consecuencia, según la actora, la única responsable del ilícito es la explotadora de la C.M., la mercantil "Pizarras da vela, S.L.", al ser esta última la autora material de los hechos, tal como reconoce la resolución impugnada.

El hecho de no ser la explotadora de los derechos mineros no releva a la actora de su responsabilidad, apreciada por la resolución recurrida, que también sanciona a la mercantil "Pizarras da Vela". Debe recordarse que el artículo 81 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas establece que todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta Ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, y el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería establece en el mismo sentido en su artículo 104.1 que el titular o explotador de derechos mineros será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos.

La actora interpreta estas disposiciones en el sentido de que la conjunción disyuntiva utilizada determina opciones incompatibles, y que la responsabilidad de un tercero como explotador de los derechos mineros impide atribuirle a ella responsabilidad como titular. Esta interpretación no fue acogida por la sentencia de esta Sala y Sección de 19/07/2018, nº recurso 4204/2017 , nº resolución 427/2018, que en respuesta al mismo alegato de la misma parte, rechazó esa conclusión, defendiendo el carácter solidario de la responsabilidad, con una argumentación trasladable al presente caso, y en la que debemos insistir:

*“Con respecto a sus alegaciones referentes a que se le impone la sanción conjuntamente con la entidad que explota la concesión minera pero que solo puede haber un responsable, artículo 104.1 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, de 25 de agosto de 1978; lo que este precepto, del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería, dispone es que "1. El titular o explotador de derechos mineros será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de aguas, invasión de gases y otras causas similares, y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionará con arreglo a lo establecido en el artículo 147 del presente Reglamento, pudiéndose llegar a la caducidad por causa de infracción grave". Pero esto es otro tipo de responsabilidad.*

*Conforme dispone el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, “3. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”.*

*La concesionaria tiene responsabilidad por los daños y perjuicios que ocasione la explotación, artículo 81 de la Ley 22/1973, de Minas, y la entidad explotadora tiene responsabilidad por ser la causante material del daño - artículo 104 del Reglamento de Minas -. El titular de la explotación tiene la responsabilidad en la reparación de los daños. La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, dispone en su artículo 81 que “Todo titular o poseedor de derechos mineros reconocidos en esta Ley será responsable de los daños y perjuicios que ocasione con sus trabajos, así como de los producidos a aprovechamientos colindantes por intrusión de labores, acumulación de agua, invasión de gases y otras causas similares y de las infracciones que cometa de las prescripciones establecidas en el momento del otorgamiento para la protección del medio ambiente, que se sancionarán en la forma que señale el Reglamento, pudiendo llegarse a la caducidad por causa de infracción grave”.*

En atención a lo expuesto procede desestimar el recurso contencioso-administrativo, declarando la conformidad a derecho de la resolución recurrida, ya que la actora responde de los daños causados en su condición de titular de los derechos mineros, sin que la sanción a la explotadora de esos derechos la releve de su propia responsabilidad en atención a esa condición; y porque el expediente administrativo incorpora los informes técnicos necesarios para justificar la existencia de los hechos denunciados y su valoración, sin que el interesado los haya desvirtuado con un relato alternativo y razonado, avalado por pruebas que desvirtúen las obrantes en el procedimiento administrativo, limitándose a consideraciones procedimentales en relación con la denegación de la prueba propuesta y de la falta de apertura del periodo de prueba, consideraciones que ni evidencian la generación de verdadera indefensión ni tampoco la existencia de ninguna irregularidad o vicio procedimental”.

#### **Comentario de la Autora:**

En el supuesto de autos, la sancionada se considera eximida de la responsabilidad derivada de la realización de los vertidos por no ser quien explota los derechos mineros. Razona que el uso de la conjunción disyuntiva en la redacción del precepto legal donde se establecen los sujetos responsables de los daños y perjuicios causados por los trabajos mineros es excluyente, es decir, que los responsables son bien los titulares, bien los poseedores de los derechos mineros, pero no a la par. Sin embargo, como dispone la Sala, la responsabilidad surgida de la comisión de infracciones como las del presente supuesto es solidaria y ambos deben responder de los daños y perjuicios causados.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ GAL 5449/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de octubre de 2019](#)

# ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ  
Sara García García  
Salvador Moreno Soldado  
Blanca Muyo Redondo

## Noticias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de noviembre y el 4 de diciembre de 2019*

### [Agenda. “Día de Derecho Climático y Gobernanza 2019”, Madrid, 6 de diciembre de 2019](#)

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

**Temas Clave:** Cambio climático; Derecho ambiental; Instrumentos y protocolos internacionales; Política ambiental

#### **Resumen:**

La 25ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25) presta particular atención al Derecho Ambiental a través del Simposio “Día de Derecho Climático y Gobernanza 2019”, que se celebrará el 6 de diciembre de 2019 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

En esta cita se reunirá una multitud de expertos en Derecho climático de renombrados organismos internacionales desde diferentes países como Alemania, Bangladesh, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Kenia, Marruecos, Noruega, Reino Unido, Silesia, Vanuatu, etc., procedentes de Universidad Australiana, Universidad de Bonn, Universidad de Cambridge, Universidad de Groningen, Universidad de Hong Kong, Universidad de Oslo, Universidad de Silesia, Universidad de Turín, Universidad de Wageningen, Universidad de Waterloo, Universidad de Wisconsin, Universidad Jindal, Universidad Kazakh-German, Universidad McGill, etc., e instituciones como AEDEN, CISDL, EFELA, UNESCO, UNFCCC.

Organizado en simultáneos diálogos, ponencias, mesas redondas y paneles con expertos, tratará de promover las innovaciones del Acuerdo de París, ampliar los marcos jurídicos nacionales y regionales para la acción climática e impulsar el compromiso y los vínculos locales y globales.

Se trata de un mega evento del que brevemente podemos destacar especialistas conocidos como:

Prof. Rosa M. Fernández Egea (Profesora, Universidad Autónoma de Madrid)

Prof. Carlos Espósito (Catedrático, Universidad Autónoma de Madrid)

Prof. Blanca Lozano Cutanda (Catedrática CUNEF, Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo)

Prof. Dr. Susana Borràs Pentinat (Profesora, Universidad Rovira i Virgili / Directora CONCLIMA)

- Dr. Íñigo del Guayo (Catedrático, University of Almería)
- Prof. Dr. Teresa Fajardo (Profesora Titular, Universidad de Granada)
- Prof. Carlos Espósito (Catedrático, Universidad Autónoma de Madrid)
- Dr. D. Juan Damián Moreno (Decano, Universidad Autónoma de Madrid)
- Prof. [Pilar Moraga](#) (Profesora, Universidad de Chile, y componente del Consejo Científico Asesor de Actualidad Jurídica Ambiental)
- Sra. Ana Barreira (Director, Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente)
- Dr. Valentín Alfaya (Presidente del Grupo Español del Crecimiento Verde)
- Dr. David Howel (Coordinador del Área de Políticas Ambientales de SEO/BirdLife)
- Dr. Vicente López-Ibor Mayor (Presidente de EFELA, Federación Europea del Derecho de la Energía, Presidente de AEDEN, Asociación Española de Derecho Energético).
- Sr. Ignacio Pereña Pinedo (Secretario Redexis)
- Dr. Paola Villaviencio (Universidad Rovira i Virgili)
- Dr. Stephanie Ascencio (Universidad Rovira i Virgili)
- Sr. Gastón Médici (Universidad Rovira i Virgili)
- Sr. Marcos de Armenteras (Universidad Rovira i Virgili)
- Sra. Patricia Sangama (Doctoranda, Universidad Rovira i Virgili)
- Sr. Javier Arenas (Doctorando, Universidad Rovira i Virgili)
- Sra. Laura Presicce (Doctoranda, Universidad Rovira i Virgili)
- Sr. Antonio Rodríguez (Doctorando, Universidad de Huelva)
- Sra. Estela Martín Pascual (Doctoranda, Universidad de Salamanca)

Inscripciones: [Eventbrite](#)

Contacto: [climatelawgovernance@cisd.org](mailto:climatelawgovernance@cisd.org)

Les invitamos a examinar detenidamente los siguientes documentos:

- [Programa del Simposio “Día de Derecho Climático y Gobernanza 2019](#)
- [Cartel en castellano](#)
- [Cartel en inglés](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2019*

**Modificación de los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014 dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común**

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

**Fuente:** Real Decreto 628/2019, de 31 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014, ambos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. (BOE núm. 263, de 1 de noviembre de 2019)

**Palabras clave:** Política Agrícola Común; Solicitud única; Gestión; Superficies de interés ecológico

**Resumen:**

Durante las cinco campañas de aplicación de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), la normativa nacional se ha ido adecuando de manera sucesiva a las modificaciones de la normativa de la Unión Europea.

En línea con estos objetivos e iniciativas, para la campaña del año 2020 se reduce la carga y complejidad administrativa que supone la aplicación del criterio de agricultor activo, a la vez que se le dota de mayor eficacia y claridad, asegurando que el agricultor realmente está ejerciendo la actividad agraria.

Dentro del marco regulador del [Real Decreto 1075/2014, del 19 de diciembre](#), se aporta más claridad a las figuras asociativas que pueden ser reconocidas como parte vendedora en los contratos para la transformación de tomate.

Con respecto a la información mínima que debe contener la solicitud única, se incorporan ajustes técnicos con el fin de habilitar expresamente a la autoridad competente para realizar el tratamiento estadístico de los datos contenidos en la solicitud única de ayudas.

En relación con el sistema integrado de gestión y control de las ayudas se incorpora la posibilidad de utilización de los controles por monitorización por las comunidades autónomas, para lo cual, el Fondo Español de Garantía Agraria ejercerá funciones de coordinación. Asimismo, se establece para estos expedientes controlados por monitorización, un nuevo plazo de modificación de la solicitud única al objeto de unificar las fechas para el cumplimiento de los requisitos.

Con respecto a la información mínima que debe contener la solicitud única, se incorporan ajustes técnicos con el fin de habilitar expresamente a la autoridad competente para realizar el tratamiento estadístico de los datos contenidos en la solicitud única de ayudas, así como de los datos que se recogen desde otras Administraciones públicas para la cumplimentación de la misma, adoptando para ello las medidas necesarias de confidencialidad.

También se modifica la redacción dada a los requisitos y condiciones que deberán cumplir las superficies de barbecho que pretendan computarse como superficies de interés ecológico, para mejorar su comprensión.

Finalmente, en las condiciones de acceso a la reserva nacional establecidas en el Real Decreto 1076/2014, del 19 de diciembre, se unifica la fecha para exigir la titularidad de una explotación activa en el Registro general de explotaciones ganaderas (REGA), proponiéndose el último día del plazo fijado para aceptar modificaciones de la solicitud única, en coherencia con la fecha fijada para el cumplimiento del resto de requisitos para el acceso a la reserva nacional, independientemente de si la Comunidad Autónoma decide ampliar el plazo de solicitud única.

**Enlace web:** [Real Decreto 628/2019, de 31 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 1075/2014 y 1076/2014, ambos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2019*

**[Desmantelamiento de las instalaciones del almacenamiento subterráneo "Castor" y su sellado definitivo](#)**

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

**Fuente:** Resolución de 6 de noviembre de 2019, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2019, por el que se pone término a la hibernación de las instalaciones del almacenamiento subterráneo "Castor" acordando su desmantelamiento y se ordena el sellado y abandono definitivo de los pozos. (BOE núm. 269, de 8 de noviembre de 2019)

**Palabras clave:** "Castor"; Gas; Sismicidad; Hibernación; Desmantelamiento

**Resumen:**

El Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares, acordó la hibernación de las instalaciones del almacenamiento subterráneo «Castor» tras la ocurrencia de una serie de eventos sísmicos que motivaron la suspensión temporal de la operación del almacenamiento, decretada inicialmente por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013 y prorrogada posteriormente por Resolución de fecha 18 de junio de 2014.

El objetivo fundamental de este proceso de hibernación fue garantizar la integridad y seguridad de las instalaciones, las personas y el medio ambiente a la espera de la decisión definitiva que determinase su futuro. Se debe recordar que como consecuencia de los eventos sísmicos que se registraron durante los meses de septiembre y octubre del año 2013 en el entorno del almacenamiento, Enagás planteó la realización de un estudio integrado de geología estructural, sismología y geomecánica, que desembocó en el informe denominado «Modelación Acoplada de Flujo y Geomecánica, y Evaluación de Sismicidad Inducida, en el Proyecto Castor de Almacenamiento de Gas. Informe Final», de 24 de abril de 2017. Las conclusiones de este estudio ponen de manifiesto la existencia de riesgo sísmico en el caso de reanudarse las operaciones de almacenamiento de gas en «Castor», aludiendo a la posibilidad de terremotos de magnitud significativamente mayor a aquellos que motivaron la decisión de hibernar las instalaciones.

Dado que resulta inviable integrar dichas instalaciones en una nueva concesión de almacenamiento, unido a que ni en el momento actual ni en las previsiones futuras existen razones que justifiquen la inclusión del almacenamiento subterráneo «Castor» dentro de la planificación de infraestructuras gasistas; se pone término a la hibernación de las instalaciones del almacenamiento subterráneo de gas denominado «Castor» y se acuerda el desmantelamiento del almacenamiento (artículo 1.2 del [Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre](#)).

Esta decisión “no sólo protege la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente, sino que es fruto de que tal instalación es innecesaria en la actualidad así como en el futuro, dadas las previsiones de consumo futuro de gas en nuestro país”.

**Enlace web:** [Resolución de 6 de noviembre de 2019, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2019, por el que se pone término a la hibernación de las instalaciones del almacenamiento subterráneo "Castor" acordando su desmantelamiento y se ordena el sellado y abandono definitivo de los pozos](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2019*

[Cataluña aprueba la Orden para la normalización de las claves urbanísticas y requerimientos técnicos de presentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico](#)

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** DOGC Núm. 7995 de 5 de noviembre de 2019

**Temas Clave:** Urbanismo; Planeamiento; Ordenación del territorio

**Resumen:**

Tomando como base el artículo 149.5.c) del Estatuto de autonomía de Cataluña atribuye competencia exclusiva a la Generalidad para el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, y también de su procedimiento de tramitación y aprobación.

Según el preámbulo de esta Orden, el Mapa urbanístico de Cataluña (MUC) que, de forma continua, homogénea y sintética, permite la consulta de las principales determinaciones del planeamiento urbanístico general vigente en Cataluña, es uno de los elementos esenciales del sistema de información urbanística de Cataluña. Este instrumento orientado a la recogida, explotación, análisis y difusión de los mencionados datos urbanísticos requiere una actualización constante para incorporar las sucesivas modificaciones o revisiones del planeamiento.

A fin de que esta actualización se pueda llevar a cabo de una manera inmediata a partir de la aprobación definitiva de cada instrumento de planeamiento urbanístico general, es fundamental que la presentación de la documentación en formato digital a los órganos urbanísticos de la Generalidad de estos instrumentos, a efectos de aprobación definitiva, incluya el compendio de determinaciones urbanísticas que deben representarse en el mapa, siguiendo los requerimientos tecnológicos y los códigos homogéneos utilizados por este sistema de información integrado.

Esta medida puede contribuir a mejorar la transparencia y la simplificación del ordenamiento urbanístico, ya que el establecimiento de un lenguaje común de aplicación en todo el territorio puede facilitar de manera importante la comprensión y la aplicación de los planes.

El estándar de codificación sintética y de representación gráfica de la clasificación y la calificación del suelo a seguir por los instrumentos de planeamiento urbanístico se detalla en el anexo I de esta Orden y debe instaurarse a partir de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico general, de un nuevo plan parcial urbanístico o de un nuevo plan de mejora urbana.

Con respecto a los requerimientos técnicos de presentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en los órganos urbanísticos de la Generalidad a efectos de aprobación definitiva o a efectos de la entrega prevista en el artículo 88 de la Ley de urbanismo, se concretan en la inclusión de una carpeta digital, denominada Estándar del Mapa urbanístico de Cataluña, estructurada de acuerdo con el modelo normalizado del anexo II.

Estos requerimientos son exigibles en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico general, en los planes parciales y en los planes de mejora urbana y en las modificaciones de estos que se presenten en los órganos urbanísticos de la Generalidad con posterioridad a la entrada en vigor de esta Orden. Mientras un instrumento de planeamiento urbanístico general no tenga las claves urbanísticas normalizadas, la carpeta del Estándar del Mapa urbanístico de Cataluña se debe completar con la correspondiente tabla de equivalencias.

**Entrada en vigor:** El 5 de diciembre de 2019.

**Enlace web:** [Orden TES/195/2019, de 29 de octubre, sobre normalización de las claves urbanísticas y los requerimientos técnicos de presentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2019*

[Galicia crea la Comisión interdepartamental para el seguimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas \(ONU\)](#)

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** DOG Núm. 217 Jueves, 14 de noviembre de 2019

**Temas Clave:** Objetivos desarrollo sostenible; Naciones Unidas; Sostenibilidad; Cambio climático

**Resumen:**

El desarrollo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la ONU, es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que quiere fortalecer la paz universal y que fija los objetivos a alcanzar, antes del año 2030, para **poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al cambio climático.**

Esta agenda se concreta en los denominados «**Objetivos de desarrollo sostenible**» (**ODS**), que tienen que ser alcanzados en el año 2030. Se trata de 17 objetivos y 169 metas que abordan las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo para todas las personas. Pero, a diferencia de otros objetivos de desarrollo formulados en ocasiones anteriores, son universales y afectan tanto a países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y **conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.**

Estos objetivos son:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
3. Salud y bienestar.
4. Educación de calidad.
5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía accesible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura.

10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsable.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para conseguir los objetivos.

La consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en la Comunidad Autónoma de Galicia debe ser la meta de todas las administraciones públicas gallegas, los agentes sociales y económicos y de los ciudadanos gallegos en su conjunto. Todo esto exige un compromiso de la Xunta de Galicia acorde con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con la implicación y colaboración de todos los departamentos y todas las instituciones.

Para llevar a cabo esta tarea es necesaria la creación de un instrumento de **coordinación entre los diferentes departamentos de la Xunta de Galicia**, de modo que todos los departamentos que integran la Administración y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia se encuentren representados al máximo nivel, ya que los desafíos que formula la Agenda 2030 tienen que abordarse desde una visión integrada de un modelo **ético** de desarrollo sostenible.

**Entrada en vigor:** El 15 de noviembre de 2019.

**Enlace:** [Decreto 142/2019, de 31 de octubre, por el que se crea la Comisión interdepartamental para el seguimiento de la Agenda 2030 en Galicia](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2019*

**La Unión Europea lidera la lucha contra el cambio climático en un mes marcado por la XXV Conferencia de Naciones Unidas**

**Autora:** Sara García García, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

Tan solo días antes de que diese comienzo la XXV Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático y ante unas nuevas instituciones comunitarias, renovadas tras las elecciones del pasado mes de mayo, el Parlamento Europeo declara la *emergencia climática y medioambiental*.

Se trata de una declaración política, de intenciones, que sirve para mostrar la actitud que pretende tomar Europa ante el problema ambiental; representa un compromiso que se realiza desde la Unión Europea al margen de los decididos en el marco de las Naciones Unidas y que suma a los que allí se concreten.

A través de esta declaración, el Parlamento Europeo se compromete a trabajar por adoptar de forma urgente las medidas concretas que sean necesarias para luchar y contener la amenaza del cambio climático antes, dice, de que sea demasiado tarde.

El Parlamento reconoce su parte de culpa y se compromete a reducir su huella de carbono; propone adoptar sus propias medidas para reducir las emisiones, incluida la sustitución de los vehículos de su flota por vehículos de cero emisiones, y pide a todos los Estados miembros que acuerden un asiento único para el Parlamento Europeo.

Dicho esto, hace una petición para que la nueva Comisión Europea, los Estados miembros y todos los actores mundiales tomen ejemplo y hagan lo propio.

Ahora bien, en su texto, el Parlamento Europeo da dos órdenes específicas de actuación a la nueva Comisión, más allá de las medidas que ella autónomamente se anime a adoptar:

Primero, pide a la nueva Comisión realizar en el futuro una evaluación minuciosa del impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes, y garantizar que todas estén totalmente alineadas con el objetivo de limitar el calentamiento global a menos de 1,5 ° C, y que no contribuyendo a la pérdida de biodiversidad.

Pero también, insta a la nueva Comisión a que aborde las incoherencias de las políticas actuales de la Unión sobre la emergencia climática y medioambiental, en particular mediante una reforma de gran alcance de sus políticas de inversión en agricultura, comercio, transporte, energía e infraestructura.

La respuesta de la Comisión ha sido casi inmediata: el día 11 de diciembre ha publicado el documento en el que se recoge el Pacto Verde Europeo (*The European Green Deal*, COM (2019) 640 final), en el que se marca la estrategia de crecimiento ambientalmente sostenible que se ha propuesto Europa, planteándose cinco objetivos concretos: una Unión Europea climáticamente neutra en 2050, una Europa descarbonizada, una planta de infraestructuras y edificios renovada y energéticamente sostenible, una industria innovadora que lidere la economía verde y una Europa con los sistemas de movilidad *más limpios, más baratos y más sanos*.

Todo ello, como decimos, en mitad de la celebración, finalmente en Madrid, de la XXV Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático. Una Conferencia de las partes que, frente a una Europa decidida a trabajar por alcanzar un equilibrio entre ser humano y naturaleza, no ha generado los resultados esperados.

La Conferencia celebrada a las puertas del 2020, año clave para el inicio definitivo de la descarbonización y el camino a la neutralidad climática marcado para 2050 como objetivo prioritario del Acuerdo de París, ha terminado con casi dos días de retraso y con acuerdos de débil contenido.

El Acuerdo de París era precisamente el protagonista de esta cumbre; un acuerdo que entra en vigor en 2021 sustituyendo a Kioto y que necesitaba acuerdos para desarrollar su reglamentación en aspectos tan importantes como mercados mundiales de emisiones o los mecanismos de desarrollo sostenible, sustitutos de los mecanismos de desarrollo limpio.

El resultado de la cumbre se expone esencialmente en el texto que se ha denominado «Chile-Madrid Tiempo de Actuar», un texto donde se habla de *ambición* para animar a todos los Estados involucrados a actuar y evitar un aumento de la temperatura del planeta superior a 1,5 grados centígrados, pero en el que no se han logrado acuerdos sobre medidas concretas.

Lo más relevante a destacar podría ser el mecanismo de pérdidas y daños, que consigue aumentar el pequeño compromiso de los países desarrollados con los daños generados al medio ambiente en los lugares más vulnerables, ya sea por sus condiciones como por su desarrollo económico; de esta forma, «los países han acordado dar directrices al Fondo Verde para que amplíe su ámbito de financiación, y que, además de dirigirse a mitigación y adaptación, por primera vez destine recursos para las pérdidas y daños que sufren los países más vulnerables y afectados por los impactos de los fenómenos climáticos extremos. Además, nace la Red de Santiago que permitirá catalizar asistencia técnica de organizaciones y expertos a estos países vulnerables, mejorando así su capacidad de respuesta a los efectos del calentamiento».

En definitiva, la Unión Europea lidera así, una vez más, una lucha contra el cambio climático que se ha demostrado necesaria y especialmente exigida por la sociedad a lo largo del desarrollo de esta COP 25. Habrá que esperar para ver el contenido íntegro de estas medidas y los resultados de su aplicación y confiar en que la próxima cumbre, que se celebrará en Glasgow en 2020, sea más eficaz y, como se ha pedido desde la chilena, más ambiciosa.

**Enlaces web:**

- [European Parliament resolution of 28 November 2019 on the climate and environment emergency \(2019/2930\(RSP\)\);](#)
- [Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal, 11-12-2019;](#)
- [Presidencia de Gobierno. Clausura de la Cumbre del Clima. La COP25 sienta las bases para que los países sean más ambiciosos ante la emergencia climática, 15 diciembre 2019](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de noviembre de 2019*

### La Fiscalía de Medioambiente frente al drama de las electrocuciones de avifauna protegida

**Autor:** Salvador Moreno Soldado, Asesor Jurídico en la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha en Albacete

**Temas Clave:** Tendidos eléctricos; Avifauna; Electrocción; Alta tensión; Fiscalía de Medioambiente; Responsabilidad Medioambiental; Sector Eléctrico; Pérdida de Biodiversidad; Administraciones; Comunidades Autónomas

#### **Resumen:**

Estos pasados meses de junio y julio de 2019, la Fiscalía de Sala de Medioambiente y Urbanismo del Estado despachaba dos importantísimos documentos que constituyen un antes y un después en cuanto a la su posición destacada liderando un acuciante problema que por volumen (cientos de miles de rapaces) y por la importancia de las aves muertas (todas amenazadas) no han de pasar inadvertidos tanto para las propias Fiscalías Provinciales de Medioambiente como para todas las Comunidades Autónomas.

El primero de los documentos a los que nos referimos se trata de las Conclusiones definitivas correspondientes a la XI Reunión de Fiscales Delegados de Medioambiente y Urbanismo celebrada los días 18 y 19 de febrero de 2019 en Badajoz; en las que se expone, en cuanto a electrocuciones de avifauna se refiere, la posición de la Fiscalía respecto de la problemática de mortandad de avifauna protegida en Redes de Distribución de Energía Eléctrica de Alta Tensión (páginas 7 a 9). Como la Fiscalía refiere, las grandes compañías de distribución eléctrica conocen perfectamente esta problemática, limitándose pasivamente a efectuar correcciones del diseño peligroso de los tendidos sólo cuando la Administración se lo requiere y previa muerte de un ave, y destacando la eventual aplicación del artículo 326 bis del Código Penal, del artículo 330 y del 334 CP. Omite la Fiscalía, señalar también la aplicabilidad del artículo 327.b) por el incumplimiento de esos requerimientos administrativos. No obstante, somos conocedores de que también lo considera viable para estos supuestos. Destaca, también, la concurrencia de dolo en cuanto a la comisión por omisión de dichos delitos ya fuera tanto por la existencia de un riesgo grave (delitos de riesgo sin resultado) como por el hecho dañino en sí de la electrocción de un animal. Y destaca también la concurrencia de dolo o imprudencia respecto del artículo 326 bis CP. Como punto de partida, advierte la Fiscalía que no sólo ha de repararse en el Real Decreto 1432/2008, porque en virtud del principio de jerarquía normativa, existen leyes de superior rango como la Ley 21/1992 de Industria, la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad; y la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental que incorporan todas ellas obligaciones de protección ambiental, fundamentalmente de carácter preventivo, así como normativa reglamentaria como el Real Decreto 337/2014 que regula las revisiones periódicas de las instalaciones y que completan el panorama normativo a tener en cuenta. Y se advierte, como aviso a navegantes, que los posibles acuerdos con las eléctricas no puede suponer que se dejen de tramitar los correspondientes expedientes sancionadores; tal y como obliga el artículo 22.3

de la Ley 26/2007. Por último, termina recogiendo la posibilidad de demandar por inactividad tanto a la Administración Ambiental como a la Administración Industrial.

El segundo de los documentos al que nos referimos, de 29/07/2019, trae origen en el Expediente Gubernativo 254/2016; momento en que la Fiscalía de Medioambiente toma conciencia de la enorme gravedad de la problemática de electrocuciones de avifauna y comienza a realizar actuaciones para detectar las causas y las soluciones. Por ello, se crea la Red de Seguimiento de la Mortandad de Avifauna Protegida por incidencia en los tendidos eléctricos con el objetivo de conocer el problema y reducir las intolerables cifras de mortandad. Tras un largo periplo de comunicaciones a todos los implicados la Fiscalía lleva a cabo un desolador diagnóstico de la situación, destacando la incompleta y deficiente aplicación del Real Decreto 1432/2008, la total inexistencia de expedientes sancionadores, salvo la honrosa excepción de la provincia de Albacete, así como las innumerables deficiencias de actuaciones y equivocados alegatos jurídicos formulados por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas para intentar justificar la inaplicación de la legislación ambiental y la ausencia de sanciones cuya base podría ser determinados acuerdos ilegales contrarios al mandato del artículo 22.3 de la Ley 26/2007. Por otro lado, la Fiscalía también califica de excelente el trabajo llevado a cabo por los Agentes Medioambientales; expone el catálogo de infracciones administrativas y penales existente; concluye la insuficiente dotación de medios; e insta a las Administraciones a que den cumplimiento a las abundantes previsiones legales con las que se cuenta como herramienta; así como que exige que se dé traslado a la Fiscalía de los hechos de muerte por electrocución. El contundente documento termina solicitando información actualizada de las incidencias y de las actuaciones realizadas.

Como puede deducirse, la Fiscalía lidera el frente de soluciones para intentar acabar con esta gravísima, acuciante y trágica problemática de pérdida de biodiversidad. No debe extrañar al público y a ONG's ambientales el interés y el liderazgo de la Fiscalía reclamando la imposición de sanciones por parte de las Comunidades Autónomas, que intentan ampararse en determinados acuerdos con las compañías eléctricas que no dejan de ser ilegales por cuanto que ello suponga no tramitar los expedientes sancionadores o exigir el cumplimiento de menos obligaciones que las ya previstas en el ordenamiento legal vigente, adecuando sólo una ínfima cantidad de postes. Puede intuirse también la crítica de la Fiscalía por la ausencia de reformas reglamentarias que incorporen los preceptos con rango de ley tanto en materia medioambiental como industrial tanto en el Real Decreto 1432/2008 como de las mejores prescripciones técnicas para la avifauna a incorporar en el Real Decreto 223/2008 (líneas) y en el Real Decreto 337/2014 (instalaciones industriales). Esperemos que la Fiscalía continúe en esta línea y vaya arrojando luz tanto en la aplicación jurídica por parte de las Administraciones como respecto de los criterios jurídico-penales que expone como aplicables.

Para profundizar más sobre la problemática jurídica de las electrocuciones de avifauna protegida se sugiere la lectura del [artículo publicado en la Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha](#) (páginas 13 y siguientes del enlace de descarga):

**Documento adjunto:** [Conclusiones XI Reunión Anual de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo, Badajoz, 18-19 de febrero de 2019](#)

**Documento adjunto:** [Oficio Fiscal Red Avifauna y tendidos eléctricos](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2019*

**[El País Vasco aprueba la normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión \(PRUG\) del Parque Natural de Gorbeia y ordena su publicación así como la del Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación \(ZEC\) Gorbeia](#)**

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** BOPV número 220. Martes 19 de noviembre de 2019

**Temas Clave:** Red Natura 2000; Zona de Especial Conservación (ZEC); Espacio natural protegido; Plan Rector Uso y Gestión (PRUG)

**Resumen:**

Gorbeia es un espacio que ha sido reconocido por su alto valor natural como Espacio Natural Protegido del texto refundido Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, aprobado por [Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril](#) (TRLCN, en adelante). En él se superponen dos tipologías: por un lado, está declarado Parque Natural mediante Decreto 228/1994, de 28 de junio; y, por otro, también es Zona Especial de Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 conforme al [Decreto 40/2016, de 8 de marzo](#).

En cuanto Parque Natural, el artículo 20 TRLCN exige que disponga de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), aprobado por Decreto 227/1994, de 28 de junio, y que deberá acompañarse, según el artículo 27, de un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) que contendrá las normas, directrices y criterios generales para gestionar el espacio natural a que se refiera, las normas para la ordenación de las actividades económicas y recreativas que se desarrollen dentro del espacio natural y las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del espacio.

Por su parte, la tipología de Red Natura 2000 conlleva que el ámbito cuente con las medidas de conservación necesarias, a cuyo fin el artículo 22.5 TRLCN ordena al Gobierno Vasco establecer las normas de conservación, lo cual tuvo lugar mediante el mencionado Decreto 40/2016, de 8 de marzo, y a los órganos forales para que aprueben las directrices de gestión del espacio.

Además, el artículo 18 TRLCN señala que en caso de solaparse en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, como ocurre en Gorbeia, las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrando la planificación del espacio, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente.

Para el cumplimiento de todo ello, este II PRUG reúne la doble naturaleza de ser el instrumento previsto en el artículo 27 TRLCN para el Parque Natural de Gorbeia, y de aprobar las directrices de gestión del espacio RN2000 del artículo 22.5 segundo párrafo TRLCN, todo ello en un único documento previsto en el artículo 18 TRLCN.

El Patronato del Parque Natural aprobó el documento del II PRUG y el documento de directrices y actuaciones de gestión el 30 de octubre de 2017. Tras ello, el documento fue aprobado inicialmente por la Diputación Foral de Álava con fecha 27 de febrero de 2018 y por la Diputación Foral de Bizkaia con fecha 10 de abril de 2018, y se remitió a los órganos competentes en materia urbanística de la Administración General del País Vasco y de las Diputaciones Forales, los cuales emitieron informes favorables.

Tras todo ello, el Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava y el Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Bizkaia, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2018 y el 19 de junio de 2018 respectivamente, aprobaron definitivamente el II PRUG que establece, por un lado, las directrices, criterios y pautas generales para la gestión del parque conforme al artículo 29.e TRLCN, y por el otro, y de conformidad con el artículo 22.5 segundo párrafo, para el Espacio Red Natura 2000 las directrices de gestión que incluyen, con base en los objetivos de conservación, las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas.

**Entrada en vigor:** El 20 de noviembre de 2019

**Normas afectadas:** Queda derogada el Decreto 66/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia y se ordena su publicación íntegra.

**Enlace web:** [Decreto 169/2019, de 29 de octubre, por el que se aprueba la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia, y se ordena la publicación íntegra del II Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación \(ZEC\) Gorbeia ES2110009](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2019*

### **La alimentación animal constituye un eslabón esencial en la cadena alimentaria**

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

**Fuente:** BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019

**Palabras clave:** Alimentación animal; Piensos; Autorización; Comunicación previa; Importaciones

#### **Resumen:**

El presente real decreto incorpora, como principal novedad, la clasificación de los establecimientos de empresas de piensos, según se requiera una autorización previa o una comunicación previa para iniciar su actividad; regula en una sola norma la Comisión Nacional de Coordinación en materia de Alimentación Animal (derogando con ello el Real Decreto 1144/2006, de 6 de octubre, por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los piensos); y disciplina por primera vez los puntos de entrada nacionales de productos de origen no animal destinados a la alimentación animal con el fin de asegurar el efectivo control sobre las actividades de importación y exportación de estos productos. Asimismo, la norma concreta algunos extremos ya previstos en la anterior, tales como los supuestos en que es obligatorio el registro del operador, la revocación o suspensión de las autorizaciones o la numeración de las identificaciones y el formato de las listas empleadas.

**Enlace web:** [Real Decreto 629/2019, de 31 de octubre, por el que se regula el registro general de establecimientos en el sector de la alimentación animal, las condiciones de autorización o registro de dichos establecimientos y de los puntos de entrada nacionales, la actividad de los operadores de piensos, y la Comisión nacional de coordinación en materia de alimentación animal](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2019*

### [Galicia aprueba las normas técnicas de planeamiento urbanístico](#)

**Autor:** Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** DOG Núm. 224. Lunes, 25 de noviembre de 2019

**Temas Clave:** Urbanismo; Planeamiento urbanístico; Edificación; Comunidad autónoma; Sostenibilidad

#### **Resumen:**

Las normas técnicas de planeamiento nacen, principalmente, de la necesidad de una simplificación y normalización técnica de los instrumentos de planeamiento urbanísticos, con el objeto de facilitar y agilizar su elaboración, tramitación y conocimiento. Por ello es necesario entenderlas y asumirlas como una oportunidad de mejora en el proceso de formulación y aprobación de los documentos de planeamiento, siempre en la búsqueda de una mayor transparencia y legibilidad de los mismos.

Las normas técnicas de planeamiento tienen por objeto unificar los criterios técnicos para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, así como cualquier otra cuestión que necesite aclaración u orientación técnica en materia de planeamiento urbanístico.

El 21 de mayo de 2019, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo acordó el inicio de la tramitación de las normas técnicas de planeamiento, sometiénolas a información pública durante el plazo de un mes, contado a partir de la publicación del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Galicia (DOG núm. 100, de 28 de mayo). Al mismo tiempo, se comunicó expresamente el trámite de audiencia a las siguientes entidades:

- Federación Gallega de Municipios e Provincias.
- Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia.
- Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Galicia.
- Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Galicia.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Galicia.
- Colegio Oficial de Geógrafos de Galicia.

Una vez finalizado su procedimiento de tramitación y cumplidos todos los trámites preceptivos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 89.3 del Decreto 143/2016, de

22 de septiembre, se elevaron las normas técnicas de planeamiento a la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia que, en su sesión de 3 de septiembre de 2019, emitió informe favorable previo a su aprobación definitiva por la persona titular da Consellería competente en materia de urbanismo.

**Entrada en vigor:** 25 de mayo de 2020.

**Enlace web:** [Orden de 10 de octubre de 2019 de aprobación de las normas técnicas de planeamiento urbanístico de Galicia](#)

## Agenda

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2019*

### [Agenda. Seminario “Retos y soluciones para la lucha contra el cambio climático en las ciudades”, CEPC, Madrid, 12 de diciembre de 2019](#)

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

**Temas Clave:** Cambio climático; Ciudad; Derecho ambiental; Política ambiental

#### **Resumen:**

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en colaboración con el Ministerio de la Presidencia organiza el seminario “Retos y soluciones para la lucha contra el cambio climático en las ciudades” dentro del marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP25, el próximo jueves 12 de diciembre.

Este seminario, al igual que nuestras recientes jornadas [“Ciudad y cambio climático” y Presentación del “Observatorio de Políticas Ambientales 2019”](#), abordan el papel clave de las ciudades en la mitigación del cambio climático.

#### **Participantes:**

- Yolanda Gómez Sánchez, Directora del CEPC y Catedrática de Derecho Constitucional. Moderadora
- Julia Ortega Bernardo, Subdirectora del CEPC y Profesora titular de Derecho Administrativo
- Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza. “Regulación y dirección estatal de las políticas ambientales de las ciudades para la lucha frente al cambio climático”
- Sofía Simou, Asesora SERC en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e igualdad; Doctora en Derecho Administrativo por la UAM. “Las ciudades en la lucha frente al cambio climático: análisis desde la posición jurídico-política de los Gobiernos locales”

**Fecha:** 12 de diciembre de 2019, a las 10 h.

**Lugar:** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Plaza de La Marina Española, 928071 Madrid

**Inscripciones:** [www.cepc.gob.es](http://www.cepc.gob.es), 91 42289 29/30

**Más información:**

- [Programa del Seminario “Retos y soluciones para la lucha contra el cambio climático en las ciudades”, CEPC](#)
- [Invitación del CEPC](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de diciembre de 2019*

### Fiscalías de Medio ambiente “Cumbre sobre cambio climático”

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

**Temas Clave:** Cambio climático; Incendios forestales; Contaminación urbana; Contaminación por buques de pasajeros

#### **Resumen:**

Con motivo de la “Cumbre sobre cambio climático”, la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado organiza este viernes 13 de diciembre una Mesa Redonda sobre cambio climático y la intervención del Ministerio Público especializado en la evitación del mismo, abordando temas como los incendios forestales, la contaminación Urbana y la contaminación producida por grandes buques de pasajeros.

#### **Intervendrán:**

- Luis Esteves Scallope. Fiscal y Presidente de la Red Latinoamericana de Fiscales de Medio Ambiente. Brasil.
- Álvaro García. Fiscal Delegado de Medio Ambiente y Urbanismo de Galicia. España.
- Antonio Vercher. Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo. Miembro de la Red Europea de Fiscales Ambientales (ENPE). Madrid. España.
- Horst Büther. Químico. IMPEL (Red de la Unión Europea por la Implementación y Aplicación del Derecho Ambiental). Alemania.
- Antonio Pelegrín. Fiscal Delegado de Medio Ambiente y Urbanismo de Barcelona. España.
- Rob de Rijck. Fiscal de Medio Ambiente de Rotterdam. Holanda. Miembro de la Red Europea de Fiscales Ambientales (ENPE).

**Fecha:** 13 de diciembre de 2019, de 14 a 15:45 h.

**Organiza:** Secretaría –Unidad de Medio Ambiente Y Urbanismo. Fiscalía General del Estado, [fiscalia.medioambiente@fiscal.es](mailto:fiscalia.medioambiente@fiscal.es) , Teléfono: 91 5240710. Calle José Ortega y Gasset, 57 3º, 28006-Madrid

**Más información:** [Programa Fiscalías de Medio ambiente “Cumbre sobre cambio climático”](#)

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2019*

Se han publicado los siguientes números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad administrativa, n. 7-8, 2019
- (La) Administración al día (INAP), <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?idseccion=53>
- Anales de Geografía de la Universidad Complutense, vol. 39, n. 1, 2019, <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/issue/view/3486>
- Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, <http://www.anuariocdi.org/anuario2018.php>
- Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 11, 2019, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/11/showToc>
- (El) Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 8, agosto 2019
- DELOS: Desarrollo Local Sostenible, vol. 11, n. 33, diciembre 2018, <https://www.eumed.net/rev/delos/index.html>
- Derecho Ambiental: el blog de José Manuel Marraco, mayo, julio, septiembre, noviembre 2019, <http://www.abogacia.es/category/actualidad/blogs/el-blog-de-jose-manuel-marraco-espinos/>
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9512, 2019
- Ecology Law Quarterly, vol. 43, n. 3, 2017, <https://scholarship.law.berkeley.edu/elq/vol43/iss3/>
- Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 5, 2016
- European Energy and Environmental Law Review, vol. 25, n. 6, 2016
- Gestión y ambiente, vol. 19, n. 2, 2016, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/issue/view/4567>

- Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, <http://www.revistajusticiaambiental.cl/2018/11/01/numero-9-2018/>
- Revista Boliviana de Derecho, n. 25, enero 2018, <http://www.revista-rbd.com/numero-25/>
- Revista de Derecho Administrativo Económico, n. 26, enero-junio 2018, <http://www.redae.uc.cl/index.php/redae/issue/view/31/showToc>
- Revista de derecho UNED (RDUNED), n. 24, 2019, <https://doi.org/10.5944/rduned.24.2019>
- Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019
- Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017
- WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 3, 2016, <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml#?platform=hootsuite>

## Artículos de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 y 20 de diciembre de 2019*

### **Aguas:**

DUHART VERA, Daniela. “Gestión institucional del agua: algunas experiencias comparadas”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 9, diciembre 2017, pp. 55-93, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/3-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-55-93.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

LEHFELD, Lucas de Souza; ZEFERINO, Marco Aurélio Pieri. “As perdas de água nos municípios brasileiros e os instrumentos jurídicos disponíveis à sua mitigação como condição ao fomento tecnológico do sistema”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 195-210

### **Alimentación:**

BALAGUER PÉREZ, Amalia. “La regulación de los nuevos alimentos y nanomateriales desde la perspectiva de la protección de la salud”. *Revista de derecho UNED (RDUNED)*, n. 24, 2019, pp. 13-33, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.5944/rduned.24.2019.25410> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Antenas de telefonía:**

FERRARI, Sérgio; ARAUJO, Yuri Maciel. “O licenciamento ambiental e as antenas de celular (ERBS)”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 291-312

### **Auditoría ambiental:**

PONTES, Ana Carolina Amaral de; Saraiva, Wellington Cabral. “Auditoria ambiental de acompanhamento na implantação de avaliações de impacto estratégico ambiental e incremento de resultados: parceria possível”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 11-24

### **Autoconsumo:**

GALÁN SOSA, Jorge. “La regulación del autoconsumo de energía eléctrica en Chile y España: una perspectiva comparada”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 57-77, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.4> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Autorizaciones y licencias:**

FERRARI, Sérgio; ARAUJO, Yuri Maciel. “O licenciamento ambiental e as antenas de celular (ERBS)”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 291-312

MONTERO FERREIRA, Daniel “Obras sin licencia: especial referencia a Madrid”. Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9512, 2019

### **Bienestar animal:**

JAUURRIETA ORTEGA, Ignacio. “El bien jurídico protegido en el delito de maltrato animal”. Revista de derecho UNED (RDUNED), n. 24, 2019, pp. 181-202, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.5944/rduned.24.2019.25432> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Biodiversidad:**

JACOBSEN, Ingvild Ulrikke; POTO, Margherita Paola. “Biodiversity protection: the Norwegian perspective”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 5, 2016

OLIVARES CORTÉS, Catalina. “Límites temporales de las medidas de compensación de biodiversidad en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 95-122, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/4-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-95-122.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

OKUNO, Erin. “Frankenstein's Mammoth: Anticipating the Global Legal Framework For De-Extinction”. Ecology Law Quarterly, vol. 43, n. 3, 2017, pp. 581-634, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15779/Z388C9R42H> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Bosques:**

SOUZA, Luciana Cordeiro de; SOUZA, Reginaldo Luiz Fernandes De. “Aspectos legais da gestão da área de proteção ambiental - APA Nhamundá no Estado do Amazonas”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 211-240

### **Ciudad inteligente:**

SUÁREZ OJEDA, Magdalena. “Smart Cities y accesibilidad: la necesidad de superación de nuevas formas de discriminación”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR, n. 3, 2016, págs. 81-87, [en línea]. Disponible en Internet: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5613439.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Comercio exterior:**

SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo. “Cuando el comercio internacional se encontró con el medio ambiente, entre el *soft law* y la prohibición a las barreras al comercio”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 187-220, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.anuarioodi.org/anuario2018/06RevACDI\\_11\\_JPSarmiento.pdf](http://www.anuarioodi.org/anuario2018/06RevACDI_11_JPSarmiento.pdf) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Consumo responsable:**

GOULART, Elisa Tavares; SANTOS, Márcia Regina dos; CALGARO, Cleide. “Consumo, educação e direito à sustentabilidade: uma reflexão sobre a educação ambiental em face da necessária revisão dos currículos escolares brasileiros”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 11, 2019, 319-333, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/408> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Contaminación atmosférica:**

OSORIO VARGAS, Cristobal; PEROTI DÍAZ, Felipe. “Notas sobre los Planes y la actividad administrativa de planificación: el caso del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 181-215, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/6-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-181-215.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Demoliciones:**

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “El art. 108.3 de la Ley jurisdiccional: 5 claves para su aplicación”. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 8, agosto 2019, pp. 79-85

#### **Derecho ambiental:**

CASTRO-BUITRAGO, Erika; CALDERÓN VALENCIA, Felipe. “Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo

Regional sobre el Principio 10 de Río 92”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 159-186, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.anuariocdi.org/anuario2018/05RevACDI\\_11\\_ECastro%20et%20al.pdf](http://www.anuariocdi.org/anuario2018/05RevACDI_11_ECastro%20et%20al.pdf) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

LUIS GARCÍA, Elena de. “El medio ambiente sano: la consolidación de un derecho”. Revista Boliviana de Derecho, n. 25, enero 2018, pp. 550-569, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revista-rbd.com/articulos/2018/550-569.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

MONDRAGÓN FISCHER, Benjamín. “Las Normas de Calidad Ambiental a la luz de los fallos de los Tribunales Ambientales”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 153-179, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/5-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-153-179.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

OLIVEIRA, Adriano Carvalho; TUPIASSU, Lise; DESORMEAUX, Jean Raphael Gros. “A influência da soft law no sistema normativo brasileiro de proteção ambiental: o exemplo da declaração de Estocolmo”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 11, 2019, pp. 263-278, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/397> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

RANGEL, Tauã Lima Verdan; SILVA, Daniel Moreira da. “Estado socioambiental de direito? a (re)estruturação do Estado brasileiro à luz da jurisprudência constitucional-ambiental do STF”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 313-332

REI, Fernando Cardoso Fernandes; LIMA, Luciana Cristina da Conceição. “Normas técnicas socioambientais no contexto do direito ambiental internacional”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 139-158

SANTANA, Paulo Campanha; LEUZINGER, Márcia Dieguez; RODRÍGUEZ, Leticia. “O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 11, 2019, pp. 279-303, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/407> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Derecho constitucional:**

DOUGNAC RODRÍGUEZ, Fernando. “Derecho Constitucional como base de garantía del número 8 del artículo 19 de la Constitución”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 11-15, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/EDITORIAL-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-11-15.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Derechos fundamentales:**

ALBERGARIA, Bruno. “Violação dos direitos fundamentais por empresas transnacionais: teoria state action ou driwttwing”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 25-62

GUERRA SCHLEEF, Felipe Andrés. “Los Tribunales Ambientales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 19-38, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/EDITORIAL-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-11-15.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

OLIVEIRA, Sandra Liana Sabo de. “O paradoxo do trabalho na era da globalização contemporânea: revisitando o princípio da dignidade humana”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 259-290

**Desarrollo sostenible:**

MISAILIDIS, Mirta Lerená; KOKOL, Awdrey Frederico. “La paradoja del desarrollo sostenible en Brasil: perspectivas de los trabajadores rurales en la producción de etanol”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 241-258

TROTTIÑO VINUESA, Miguel Ángel; TROTTIÑO TORRALBA, Libertad. “Los desajustes entre la organización político-administrativa y las realidades territoriales: la articulación funcional del Valle del Tiétar Abulense”. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, vol. 39, n. 1, 2019, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.5209/aguc.64683> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Desastres naturales:**

RUIZ-TAGLE VIAL, Carlos; Colman Vega, Luis. “Regímenes de amparo y cobertura de los desastres naturales en el derecho español”. Revista Boliviana de Derecho, n. 25, enero 2018, pp. 376-415, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revista-rbd.com/articulos/2018/376-415.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Educación ambiental:**

GOULART, Elisa Tavares; SANTOS, Márcia Regina dos; CALGARO, Cleide. “Consumo, educação e direito à sustentabilidade: uma reflexão sobre a educação ambiental em face da necessária revisão dos currículos escolares brasileiros”. Cadernos de Dereito Actual: Universidade de Santiago de Compostela, n. 11, 2019, 319-333, [en línea]. Disponible en Internet:

<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/408> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Energía:**

JACOBS, Sharon B. “The Energy Prosumer”. *Ecology Law Quarterly*, vol. 43, n. 3, 2017, pp. 519-579, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15779/Z38D50FX61> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Energía eléctrica:**

DÍAZ SAHR, Ignacio. “Régimen de acceso a predios sirvientes y servidumbres de tránsito en la Ley General de Servicios Eléctricos”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 41-56, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.3> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

GALÁN SOSA, Jorge. “La regulación del autoconsumo de energía eléctrica en Chile y España: una perspectiva comparada”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 57-77, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.4> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

QUINTANILLA HERNÁNDEZ, Jorge. “Dimensiones relevantes para el ejercicio de la función de monitoreo de las condiciones de competencia en el mercado eléctrico chileno”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 79-94, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.5> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

VALDÉS ROJAS, Juan Sebastián. “El rol del nuevo Coordinador Eléctrico Nacional en su misión de monitorear las condiciones de competencia en el mercado eléctrico”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 95-115, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.6> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Energías renovables:**

AGUILAR ABAUNZA, Daniela. “Desarrollo de energías renovables en Colombia y su coordinación en el Sistema Interconectado Nacional”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n. 26, enero-junio 2018, pp. 5-22, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.1> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Especies amenazadas:**

OKUNO, Erin. “Frankenstein's Mammoth: Anticipating the Global Legal Framework For De-Extinction”. *Ecology Law Quarterly*, vol. 43, n. 3, 2017, pp. 581-634, [en línea].

Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15779/Z388C9R42H> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Evaluación ambiental estratégica:**

GUERRA SCHLEEF, Felipe Andrés. “Los Tribunales Ambientales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 19-38, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/EDITORIAL-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-11-15.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Evaluación de impacto ambiental ( EIA ):**

OLIVARES CORTÉS, Catalina. “Límites temporales de las medidas de compensación de biodiversidad en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 95-122, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/4-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-95-122.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

PONTES, Ana Carolina Amaral de; Saraiva, Wellington Cabral. “Auditoria ambiental de acompanhamento na implantação de avaliações de impacto estratégico ambiental e incremento de resultados: parceria possível”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 11-24

SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. “Red Natura 2000 y las evaluaciones de impacto ambiental”. Actualidad administrativa, n. 7-8, 2019

#### **Información ambiental:**

PAVÓN MEDIANO, Andrés. “Regulación de riesgos y acceso a información (ambiental) entregada por particulares al regulador ¿información privada, secreta o pública? Una revisión de la jurisprudencia”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 217-247, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/7-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-217-247.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Instrumentos y protocolos internacionales:**

CASTRO-BUITRAGO, Erika; CALDERÓN VALENCIA, Felipe. “Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 159-186, [en línea]. Disponible en Internet:

[http://www.anuariocdi.org/anuario2018/05RevACDI\\_11\\_ECastro%20et%20al.pdf](http://www.anuariocdi.org/anuario2018/05RevACDI_11_ECastro%20et%20al.pdf)

[Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

ROMERO LARES, María Carolina. “Algunas consideraciones en torno a las deficiencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para contribuir a la gobernanza sostenible de los océanos”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 131-158, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.anuariocdi.org/anuario2018/04RevACDI\\_11\\_MCRomero.pdf](http://www.anuariocdi.org/anuario2018/04RevACDI_11_MCRomero.pdf) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Medio rural:**

CENCI, Elve Miguel; PARRA, Rafaela Aiex; ESPOLADOR, Rita de Cássia Resquetti Tarifa. “A limitação da ordem pública frente à autonomia privada nos negócios jurídicos emanados pelos contratos de arrendamento rural e as interfaces ambientais e econômicas”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 87-108

MISAILIDIS, Mirta Lerena; KOKOL, Awdrey Frederico. “La paradoja del desarrollo sostenible en Brasil: perspectivas de los trabajadores rurales en la producción de etanol”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 241-258

PÉREZ PÉREZ, Nuria Isabel. “Dificultades derivadas del tratamiento normativo de los núcleos rurales en el Principado de Asturias”. El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 8, agosto 2019, pp. 73-78

#### **Medio marino:**

ABELLO-GALVIS, Ricardo; ARÉVALO-RAMÍREZ, Walter; MATEUS-RUGELES, Andrea. “Traducción de la Orden de la Corte Internacional de Justicia, proferida el 15 de noviembre de 2017, relativa a las contrademandas de Colombia en el caso Presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el mar Caribe”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 307-395, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.anuariocdi.org/anuario2018/09Rev%20ACDI%2011\\_traducccion\\_RAbello%20et%20al.pdf](http://www.anuariocdi.org/anuario2018/09Rev%20ACDI%2011_traducccion_RAbello%20et%20al.pdf) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

ROMERO LARES, María Carolina. “Algunas consideraciones en torno a las deficiencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para contribuir a la gobernanza sostenible de los océanos”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI), n. 11, 2018, pp. 131-158, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.anuariocdi.org/anuario2018/04RevACDI\\_11\\_MCRomero.pdf](http://www.anuariocdi.org/anuario2018/04RevACDI_11_MCRomero.pdf) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Planeamiento urbanístico:**

ALONSO MAS, María José. “La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico”. *La Administración al día (INAP)*, 31 octubre 2019, pp. 1-16, [en línea]. Disponible en Internet: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510072> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Política ambiental:**

EICHENBERGER, Jacqueline; PEREIRA, Vilmar Alves. “Apontamentos sobre as origens do conceito de alienação em Marx e os aspectos ambientais decorrentes”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 159-176

**Red Natura:**

SOLDEVILA FRAGOSO, Santiago. “Red Natura 2000 y las evaluaciones de impacto ambiental”. *Actualidad administrativa*, n. 7-8, 2019

**Responsabilidad ambiental:**

MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. “Financiamentos: responsabilidade contratual e ambiental das instituições financeiras”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 109-138

OVESON, Haley. “Accounting for Partial Settlements in CERCLA Private-Party Cost Allocation: No Rule Is the Best Rule”. *Ecology Law Quarterly*, vol. 43, n. 3, 2017, pp. 635-669, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15779/Z384M9198W> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Responsabilidad civil:**

BASAN, Arthur Pinheiro; BORGES, Gabriel Oliveira de Aguiar. “A condição pós-moderna e a responsabilidade civil ambiental”. *Cadernos de Direito Actual: Universidade de Santiago de Compostela*, n. 11, 2019, pp. 334-346, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/413> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. “Análise econômica da responsabilidade civil objetiva: um olhar sob a perspectiva de sua aplicabilidade ao direito ambiental brasileiro”. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 177-194

**Responsabilidad patrimonial:**

ALONSO MAS, María José. “La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico”. *La Administración al día (INAP)*, 31 octubre 2019, pp. 1-16, [en

línea]. Disponible en Internet: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1510072> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Responsabilidad por daños:**

BLENNERHASSETT, Joanne. “Mass environmental harm – massive challenges and novel potential solutions”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 5, 2016

LUENGO TRONCOSO, Sebastián. “Responsabilidad por daño ambiental: configuración jurisprudencial de la significancia”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 39-54, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/2-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-39-54.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

RODRIGUES, Dulcilene Aparecida Mapelli; SARTORI, Liane Pioner; AUGUSTIN, Sérgio. “Espaçamento ambiental e dano ecológico: cogente contextualização jurídica transfronteiriça”. Revista internacional de direito ambiental, n. 18, septiembre-diciembre 2017, pp. 63-86

### **Responsabilidad social empresarial ( RSE ):**

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. “La responsabilidad social en las administraciones públicas, con especial referencia a la Comunitat Valenciana”. La Administración al día (INAP), 19 noviembre 2019, pp. 1-19, [en línea]. Disponible en Internet: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1510125> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

FABRIS LUGOBONI, Leonardo et al. “Responsabilidade social corporativa nas empresas mais sustentáveis no Brasil”. DELOS: Desarrollo Local Sostenible, vol. 11, n. 33, diciembre 2018, pp. 1-21, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.eumed.net/rev/delos/33/responsabilidade-social-corporativa.html> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Salud:**

BALAGUER PÉREZ, Amalia. “La regulación de los nuevos alimentos y nanomateriales desde la perspectiva de la protección de la salud”. Revista de derecho UNED (RDUNED), n. 24, 2019, pp. 13-33, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.5944/rduned.24.2019.25410> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Servidumbres:**

DÍAZ SAHR, Ignacio. “Régimen de acceso a predios sirvientes y servidumbres de tránsito en la Ley General de Servicios Eléctricos”. Revista de Derecho Administrativo Económico,

n. 26, enero-junio 2018, pp. 41-56, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.3> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Urbanismo:**

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de. “La escuela de estudios urbanísticos, una experiencia que ya es historia (y III)”. Actualidad administrativa, n. 7-8, 2019

## Legislación y jurisprudencia ambiental

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2019*

### **Acceso a la justicia:**

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. “El acceso a la justicia ambiental, una cuestión pendiente del Convenio de Aarhus”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 8 mayo 2019, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2019/05/08/el-acceso-a-la-justicia-ambiental-una-cuestion-pendiente-del-convenio-de-aarhus/> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

### **Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales ( Convenio de Aarhus):**

SCHOUKENS, Hendrik. “Articles 9(3) and 9(4) of the Aarhus Convention and Access to Justice before EU Courts in Environmental Cases: Balancing On or Over the Edge of Non-Compliance?”. European Energy and Environmental Law Review, vol. 25, n. 6, 2016, pp. 178-195

### **Energía eléctrica:**

BARRÍA, Carlos; CERDA, María Paz. “Alcances del monitoreo de competencia del Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional”. Revista de Derecho Administrativo Económico, n. 26, enero-junio 2018, pp. 131-161, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.8> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. “El prosumidor como pieza clave en la transición energética del sector eléctrico”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 291-333

### **Evaluaciones ambientales:**

GARCÍA URETA, Agustín. “Reinicio de actividades y evaluación ambiental: comentario al asunto C-411/17, STJUE (Gran Sala) de 29 de julio de 2019”. Revista Vasca de Administración Pública, n. 115, septiembre diciembre 2019, pp. 267-289

### **Evaluación de impacto ambiental ( EIA ):**

CARRASCO QUIROGA, Edesio. “De Trillium a Central Los Cóndores: Continuidad y Cambio del Recurso de Protección Ambiental en Veinte Años de Jurisprudencia”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp.

275-298, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/COMENTARIO-2-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-275-298.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

VERGARA BLANCO, Alejandro. “Patrimonio cultural: organización y su protección a través del sistema de evaluación de impacto ambiental”. Revista de Derecho Administrativo Económico, n. 26, enero-junio 2018, pp. 163-186, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.7764/redae.26.9> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Instrumentos y protocolos internacionales:**

CASSOTTA, Sandra. “The Paris Agreement in Logic of Multi-regulatory Governance: A Step Forward to a New Concept of “Global Progressive Adaptive-Mitigation”?”. European Energy and Environmental Law Review, vol. 25, n. 6, 2016, pp. 196-212

#### **Plásticos:**

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. “La sociedad “plastificada” ”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 13 septiembre 2019, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2019/09/13/la-sociedad-plastificada/> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Política ambiental:**

MONTOYA-DOMÍNGUEZ, Estefanía; ROJAS-ROBLES, Rosario. “Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental”. Gestión y ambiente, vol. 19, n. 2, 2016, pp. 302-317, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768> [mrrojasr@unal.edu.co](mailto:mrrojasr@unal.edu.co) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

NOGUEIRA, María Elena. “¿El ambiente como cuestión? Algunas reflexiones desde el análisis de políticas públicas para el caso argentino (2003-2015)”. Gestión y ambiente, vol. 19, n. 2, 2016, pp. 273-288, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/59200> [mariaelenanogueira@gmail.com](mailto:mariaelenanogueira@gmail.com) [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

#### **Responsabilidad ambiental:**

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. “Responsabilidad medioambiental: algunas cuestiones pendientes”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 4 noviembre 2019, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2019/11/04/responsabilidad-medioambiental-algunas-cuestiones-pendientes/> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Responsabilidad patrimonial:**

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Evaristo. “Administración sanitaria y responsabilidad por productos sanitarios defectuosos con marchamo CE”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 259-290

**Salud:**

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Evaristo. “Administración sanitaria y responsabilidad por productos sanitarios defectuosos con marchamo CE”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 259-290

**Urbanismo:**

DORESTE, Jaime. “La acción pública urbanística bajo lupa”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 4 julio 2019, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2019/07/04/la-accion-publica-urbanistica-bajo-lupa/> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

PÉREZ GONZÁLEZ, Gonzalo Nicolás. “Análisis jurisprudencial del fraccionamiento de proyectos. Central Castilla y Línea 3 del Metro”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 9, diciembre 2017, pp. 251-273, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/COMENTARIO-1-JUSTICIA-AMBIENTAL-N-9-251-273.pdf> [Fecha de último acceso 26 de noviembre de 2019].

**Vías pecuarias:**

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier. “La demanialidad de las vías pecuarias en el derecho español”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 235-258

## Recensiones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2019*

### **Biodiversidad:**

LARA ORTIZ, María Lidón. Recensión “Fernando López Ramón. Conservar el patrimonio natural. Madrid: Reus, 2019”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 343-348

QUEVEDO NIÑO, Diana Geraldine. Recensión “Embid Irujo, A. y García Pachón, M.P. (Eds.). La conservación de la naturaleza. Su régimen jurídico en Colombia y España”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 337-342

### **Competencias:**

SORO MATEO, Blanca. Recensión “Lucía Casado. La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente. Institut d'Estudis de l'Autogovern, Catalunya, 2018”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 359-362

### **Contratación pública verde:**

MORA RUIZ, Manuela. Recensión “Antonio Fortes Martín. La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos. Madrid: Iustel, 2018”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 353-358

### **Derecho ambiental:**

HENRY-ROBERTSON, Chelcie. Recensión “Advanced Introduction to International Environmental Law by Ellen Hey”. European Energy and Environmental Law Review, vol. 25, n. 6, 2016, pp. 213-215

### **Residuos:**

MORA RUIZ, Manuela. Recensión “Antonio Fortes Martín. La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos. Madrid: Iustel, 2018”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 200, julio-septiembre 2019, pp. 353-358

## 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](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto: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 el [Apartado “Publicar”](#) del sitio web.

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. 96 Diciembre 2019

“*Actualidad Jurídica Ambiental*” ([www.actualidadjuridicaambiental.com](http://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 jurídica ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.