

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2022

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
JESÚS JORDANO FRAGA
BLANCA LOZANO CUTANDA
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
(Coords.)

Josep María AGUIRRE I FONT	Jesús JORDANO FRAGA
Carmen ALASTUEY DOBÓN	Iñigo LAZKANO BROTONS
Óscar Alberto ALEJOS GUZMÁN	Ángel LOBO RODRIGO
José Francisco ALENZA GARCÍA	Fernando LÓPEZ PÉREZ
María Consuelo ALONSO GARCÍA	Blanca LOZANO CUTANDA
María Rosario ALONSO IBÁÑEZ	Aldo MILANO SÁNCHEZ
Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO	Manuel MORENO LINDE
Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ	Juan Emilio NIETO MORENO
Flor ARIAS APARICIO	Alba NOGUEIRA LÓPEZ
Eva BLASCO HEDO	Julia ORTEGA BERNARDO
Omar BOUAZZA ARIÑO	Alexandre PEÑALVER I CABRÉ
Isabel CARO-PATÓN CARMONA	Elisa PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ
Lucía CASADO CASADO	Carmen PLAZA MARTÍN
Daniel del CASTILLO MORA	Isabel PONT CASTEJÓN
Francisco DELGADO PIQUERAS	Beltrán PUENTES COCIÑA
Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ	Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ	Juan ROSA MORENO
Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Rosa María FERNÁNDEZ EGEA	Eduardo SALAZAR ORTUÑO
Josep Ramón FUENTES I GASÓ	Ana SÁNCHEZ LAMELAS
Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ	René Javier SANTAMARÍA ARINAS
Javier GARCÍA AMEZ	Francisco Javier SANZ LARRUGA
José Miguel GARCÍA ASENSIO	Iñigo SANZ RUBIALES
Nuria María GARRIDO CUENCA	Miren SARASÍBAR IRIARTE
Judith GIFREU FONT	Amparo SERENO ROSADO
Rosa Fernanda GÓMEZ GONZÁLEZ	Pablo SERRA-PALAO
Carmen de GUERRERO MANSO	Blanca SORO MATEO
Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO	Bartomeu TRÍAS PRATS
Olga HERRÁIZ SERRANO	María Teresa VADRÍ FORTUNY
Ramón Alberto HUAPAYA TAPIA	Germán VALENCIA MARTÍN
Adolfo JIMÉNEZ JAÉN	Antonio VILLANUEVA CUEVAS

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

Versión oficial disponible en [Actualidad Jurídica Ambiental](#)

Primera edición, 2022

Coordinación y maquetación:

CIEDA-CIEMAT

Plaza Bernardo Robles, 9, 42002 Soria

Correo: biblioteca@cieda.es

Publicación:

Editorial CIEMAT:

Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición: CIEDA-CIEMAT

© CIEMAT, 2022

NIPO: 832-22-009-6

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

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

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.

Cita recomendada:

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, 2022.

Índice

Índice	1
Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales	5

PRIMERA PARTE:

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I. Valoración general y síntesis de las políticas internacionales y de derecho comparado en 2021 (Blanca Lozano Cutanda).....	12
II. Compromisos internacionales en materia del medio ambiente: los tímidos avances de Glasgow sobre cambio climático y Kunming sobre biodiversidad salvan la parálisis de las negociaciones por una pandemia que persiste (Rosa María Fernández Egea)	21
III. Unión Europea: la legislación europea sobre el clima (Dionisio Fernández de Gatta Sánchez).....	45
IV. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derechos relativos al procedimiento administrativo, acceso a la información medioambiental y calificación del suelo (Omar Bouazza Ariño)	72
V. TJUE 2021: condicionantes a la aplicación del Convenio de Aarhus, proteccionismo en relación a los hábitats, falta de impulso a las renovables y otros pronunciamientos en materia de medio ambiente (María del Carmen Guerrero Manso).....	96
VI. Francia: la protección del patrimonio sensorial rural, la eliminación de los envases de plástico de frutas y hortalizas y el impacto de la Ley del Clima y Resiliencia (Elsa Marina Álvarez González; Manuel Moreno Linde)	122
VII. Portugal 2021: un año para regresar a la “nueva normalidad” o una oportunidad para reforzar la protección ambiental (Amparo Sereno)	144
VIII. Perú: novedades en la tutela del medio ambiente en el 2021 (Ramón Alberto Huapaya Tapia; Oscar Alberto Alejos Guzmán).....	161
IX. Análisis de la ley nº 21.368 que establece medidas para la disminución de la generación de residuos en Chile (Rosa Fernanda Gómez González).....	178
X. El 2021 y el derecho ambiental en Costa Rica (Aldo Milano Sánchez).....	187

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS GENERALES

XI. Políticas generales: de la emergencia sanitaria a las reformas <i>Next Generation</i> (Gerardo García Álvarez).....	213
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

XII. Legislación básica: la esperada (y decepcionante) Ley de cambio climático y la adaptación del Código Civil a la concepción de los animales como seres sensibles (Blanca Lozano Cutanda)	229
XIII. La actuación ambiental del Estado: reparto de fondos europeos y no pocas tareas pendientes (Isabel Pont Castejón; Juan Emilio Nieto Moreno)	253
XIV. Jurisprudencia Constitucional: la protección del Mar Menor (Germán Valencia Martín)	389
XV. Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el “caso Valdecañas” (Gerardo García Álvarez).....	429
XVI. Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea (Josep Ramón Fuentes i Gasó)	474
XVII. Derecho penal: delitos relativos a la protección de la flora y la fauna (jurisprudencia 2015-2021) (Carmen Alastuey Dobón).....	495
XVIII. Participación a través de asambleas o jurados ciudadanos: nuevos cauces deliberativos en la acción pública frente al cambio climático (Carmen Plaza Martín)	522
XIX. Los avances en acceso a la justicia en medio ambiente por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y su desigual incidencia en la Unión Europea y en el Estado español (Alexandre Peñalver i Cabré; Eduardo Salazar Ortuño).....	543
XX. Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico (Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa)	574
XXI. El acceso a la información ambiental: precisiones del TJUE en los conceptos de “autoridades públicas” y “comunicaciones internas” (Lucía Casado Casado).....	601
XXII. Transporte: tratamiento jurídico de los impactos medioambientales de los grandes cruceros y el tráfico marítimo en el caso de la laguna de Venecia (Nicolás Alejandro Guillén Navarro).....	627

TERCERA PARTE POLÍTICAS ESPECIALES

XXIII. 2021 ¿Borrón y cuenta nueva o más de lo mismo en las políticas sectoriales ambientales? (Alba Nogueira López)	646
XXIV. Aguas: la seguridad hídrica como concepto jurídico por construir (Isabel Caro-Patón Carmona; Víctor Escartín Escudé).....	651
XXV. Ordenación del litoral: economía azul y gobernanza sostenible de los recursos costeros: particular atención a la futura implantación de la energía eólica marina (Francisco Javier Sanz Larruga)	682
XXVI. Régimen jurídico de las instalaciones deportivas en el medio marino (Ángel Lobo Rodrigo)	704

XXVII. Red Natura 2000: financiación y propiedad privada (Eva Blasco Hedo; Fernando López Pérez).....	719
XXVIII. Espacios naturales protegidos: la década de la ONU para la restauración de los ecosistemas (2021-2030) (Daniel del Castillo Mora)	739
XXIX. Principales avances en custodia del territorio en España en el periodo 2021-2022 (Carlos Javier Durá Alemañ).....	758
XXX. Fauna: 2021, el reconocimiento legal español de los animales como seres sintientes (José Miguel García Asensio)	775
XXXI. Ruido: tráfico rodado y contaminación acústica (Josep M. Aguirre i Font)	793
XXXII. Vivienda: Una oportunidad extraordinaria para impulsar la transición energética del parque inmobiliario residencial merced al instrumento de recuperación <i>Next Generation EU</i> (Judith Gifreu Font)	811
XXXIII. Reflexiones sobre la nueva Ley española de cambio climático (Miren Sarasíbar Iriarte)	853
XXXIV. La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes? (Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero).....	869
XXXV. Residuos: aceleración de cambios y de progreso, mantenimiento de las controversias (Julia Ortega Bernardo).....	895

CUARTA PARTE POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXXVI. Valoración general y síntesis de la política normativa en las CCAA 2021 (Jesús Jordano Fraga)	925
XXXVII. Política normativa ambiental de Andalucía 2021: sustitución de la LOUA y la LOTA por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) (Jesús Jordano Fraga)	936
XXXVIII. La política ambiental de Aragón en 2021: el año del impulso en la declaración de espacios naturales protegidos y en la aprobación de instrumentos para su gestión (Olga Herráiz Serrano)	963
XXXIX. Canarias: entre la planificación estratégica y el volcán de La Palma (Adolfo Jiménez Jaén).....	989
XL. Cantabria (Ana Sánchez Lamelas)	1015
XLI. Incidencia en las políticas ambientales de Castilla-La Mancha de los instrumentos de recuperación económica y adaptación al cambio climático (Nuria María Garrido Cuenca; Francisco Delgado Piqueras).....	1034
XLII. La caza como gestión sostenible de recursos cinegéticos (la nueva Ley de Caza de Castilla y León) (Iñigo Sanz Rubiales).....	1053

XLIII. Cataluña: Actuaciones puntuales y poco significativas. El contexto y las prioridades siguen sin favorecer un rumbo decidido en las políticas ambientales (María Teresa Vadri Fortuny).....	1072
XLIV. <i>Comunitat</i> Valenciana: algunas modificaciones legales y nulidad de la protección del litoral (Juan Rosa Moreno)	1102
XLV. Extremadura: una apuesta por la transición energética en la lucha contra el cambio climático (Flor Arias Aparicio)	1120
XLVI. Galicia: nueva legislación autonómica para favorecer un desarrollo económico (poco) sostenible y una reciente jurisprudencia del TSJG favorable a los intereses ambientales (Beltrán Puentes Cociña).....	1140
XLVII. Islas Baleares: la protección de la <i>posidonia oceánica</i> (Bartomeu Trías Prats).....	1157
XLVIII. La Rioja: a la recuperación por la senda de la transformación verde, digital y circular (René Javier Santamaría Arinas).....	1174
XLIX. Comunidad de Madrid: nuevos proyectos y problemas con incidencia ambiental en la región (María Consuelo Alonso García; Antonio Villanueva Cuevas).....	1201
L. Regresiones, retrasos y falta de efectividad del derecho ambiental en la Región de Murcia: crónica de la política y legislación ambiental de 2021 (Santiago M. Álvarez Carreño; Blanca Soro Mateo; Elisa Pérez de los Cobos Hernández; Pablo Serra-Palao)	1227
LI. País Vasco: nuevas leyes de administración ambiental y de conservación del patrimonio natural (Iñigo Lazkano Brotóns).....	1276
LII. Navarra (2021): Preocupantes reveses judiciales en la defensa de los intereses ambientales (José Francisco Alenza García).....	1303
LIII. Principado de Asturias: hacia la adaptación a una transición energética justa y pactada (María Rosario Alonso Ibañez; Javier García Amez)	1328

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales

AGUIRRE I FONT, Josep María: Profesor Agregado Interino de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

ALASTUEY DOBÓN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.

ALEJOS GUZMÁN, ÓSCAR ALBERTO: Adjunto de Docencia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).

ALENZA GARCÍA, José Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

ALONSO GARCÍA, Consuelo: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

ARIAS APARICIO, Flor: Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel: Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BLASCO HEDO, Eva: Investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.

BOUAZZA ARIÑO, Omar: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

CAMPINS ERITJA, Mar: Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Abogada, Barcelona.

CASADO CASADO, Lucía: Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana: Profesora Asociada Doctora, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

DEL CASTILLO MORA, Daniel: Letrado de la Junta de Andalucía.

DELGADO PIQUERAS, Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier: Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, Sala Tercera.

EZEIZABARRENA, Xabier: Director del Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María: Profesora contratada doctora de derecho internacional público de la Universidad Autónoma de Madrid.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

GALERA RODRIGO, Susana: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA ASENSIO, José Miguel: Abogado, Soria.

GARCÍA URETA, Agustín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

GARRIDO CUENCA, Nuria María: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

GIFREU FONT, Judith: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda: Profesora de derecho administrativo la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile).

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

GUERRERO MANSO, Carmen de: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: Director de la Escuela Universitaria de Turismo. Universidad de Zaragoza.

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel: Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón.

HUAPAYA TAPIA, Adolfo Ramón Alberto: Profesor Ordinario de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

JORDANO FRAGA. Jesús: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LAZKANO BROTONS, Íñigo: Profesor Colaborador Permanente de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

LOBO RODRIGO, Ángel: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de La Laguna.

LOPERENA ROTA, Demetrio (+): Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando: Profesor de Derecho Público, Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

LORENZETTI, Pablo: Abogado especialista en Derecho Ambiental, Estudio Jurídico Lorenzetti Asociados, Rafaela, Santa Fe (Argentina).

LOZANO CUTANDA, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid.

MILANO SÁNCHEZ, Aldo: Profesor de Derecho Público, Lead University, San José (Costa Rica).

MORENO LINDE, Manuel: Profesor Ayudante Doctor de Derecho Público, Universidad de Málaga.

NIETO MORENO, Juan Emilio: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (+): Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ORTEGA BERNARDO, Julia: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

ORTIZ GARCÍA, Mercedes: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

PARRA LUCÁN, María Ángeles: Magistrada, Sala Primera del Tribunal Supremo, Madrid. Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa: Profesora Ayudante, Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

PERNAS GARCÍA, Juan José: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.

PLAZA MARTÍN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

PUENTES COCIÑA, Beltrán: Profesor interino sustitución de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.

PONT CASTEJÓN, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

REIMER, Franz: Profesor Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Giessen (Alemania).

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

ROSA MORENO, Juan: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

RUIZ DE APODACA, Ángel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

SÁNCHEZ LAMELAS, Ana: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.

SANZ RUBIALES, Íñigo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

SERENO ROSADO, Amparo: Profesora de Derecho, Instituto Superior de Contabilidad y Administración de Lisboa (Portugal).

SERRANO LOZANO, Rubén: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

SORO MATEO, Blanca: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

TRIAS PRATS, Bartomeu: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.

VADRÍ FORTUNY, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

VALENCIA MARTÍN, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

VERA JURADO, Diego: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

VILLANUEVA CUEVAS, Antonio: Profesor Doctor de Derecho Administrativo (acreditado como Profesor Titular), Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Cuenca.

YIANNIBAS, Katerina María: Profesora Asistente de Derecho Internacional, Universidad de Deusto.

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS
INTERNACIONALES Y
COMPARADAS

Valoración general y síntesis de las políticas internacionales y de derecho comparado en 2021

Blanca Lozano Cutanda

El año 2021 ha seguido marcado por los efectos de la pandemia, que aún seguía muy presente. Ello lastró, como ya sucediera en 2020, las reuniones internacionales, que, o bien se aplazaron o bien se llevaron a cabo de forma virtual, lo que dificultó la adopción de acuerdos. A pesar de ello, se hicieron algunos avances en la implementación del Acuerdo de París contra el cambio climático y en la lucha contra la pérdida de la biodiversidad, los dos problemas más graves que, sin duda, amenazan el futuro de nuestro ecosistema.

Se trata, no obstante, de avances tímidos y a todas luces insuficientes, tal como resulta de las conclusiones del último informe de evaluación o *assessment report* (*ar*) del Grupo Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC), publicado entre 2021 y 2022 ([sus capítulos y el informe de síntesis](#) pueden consultarse en internet). El *ar6* constata que, como resultado de la influencia humana, el clima de la tierra se ha calentado a un ritmo sin precedentes en, al menos, los últimos 2.000 años, y que este calentamiento se está acelerando en las últimas décadas, produciendo ya efectos atmosféricos extremos en todo el planeta. Aunque se detuvieran por completo las emisiones de gases de efecto invernadero, la temperatura media del planeta seguirá aumentando hasta, al menos, mediados de siglo y, a menos que se adopten medidas mucho más drásticas durante los próximos años, el calentamiento global de entre 1,5° C y 2° C se superará durante este siglo. En palabras del IPCC: «Para limitar el

calentamiento global son necesarias reducciones rápidas, importantes y sostenidas de las emisiones de CO₂, metano y otros gases de efecto invernadero. Ello no sólo reducirá las consecuencias del cambio climático, sino que también mejorará la calidad del aire».

* * *

En su contribución sobre el derecho internacional ambiental, Rosa Fernández Egea califica el 2021 como un año perdido, al igual que el anterior, en términos de avances en los principales acuerdos internacionales de medio ambiente, con las excepciones de los que abordan el cambio climático y la biodiversidad. En materia de cambio climático, finalmente pudo celebrarse la vigésimo sexta COP en Glasgow (Escocia), que había sido aplazada durante un año. En ella se aprobó el «paquete de medidas de Glasgow» que ha supuesto avances en algunos puntos vitales que quedaban pendientes de anteriores cumbres, entre ellos el «Libro de reglas de París», que permitirá hacer completamente operativo el Acuerdo de París, y el desarrollo de los mecanismos de mercado previstos en el artículo 6 del Acuerdo (el comercio de créditos de carbono, un mercado de carbono y un marco para enfoques no basados en el mercado. Hay que destacar también, que ante la constatación de que a día de hoy ya hemos superado 1,1 grados respecto de los niveles pre-industriales, la Decisión final de la vigésimo sexta COP recoge la necesidad de una reducción de un 45% de las emisiones para el 2030.

Por lo que respecta a la pérdida de la biodiversidad y a la degradación de los ecosistemas, que representan también una amenaza existencial para las generaciones futuras, la profesora Fernández Egea señala que, en 2021, un año después de lo previsto, se han comenzado a negociar nuevos objetivos para detener este declive para 2050. Tuvo así lugar en China la primera parte décimo quinta conferencia de las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica y se adoptó la Declaración de Kunming en la que los Estados parte manifestaron la urgencia y necesidad de intensificar los esfuerzos mundiales, tanto por el sector público como por el privado, para conservar la diversidad biológica. Entre los acuerdos adoptados, destaca la autora la creación de un Fondo para la Biodiversidad al que ya algunos países, entre ellos el anfitrión, anunciaron sus contribuciones. Quedan muchos acuerdos pendientes - auténticos desafíos- para la segunda parte de esta COP, a celebrar en 2022, tales: como conservar el 30% de las áreas terrestres y marítimas de la Tierra para 2030; garantizar que los medios de aplicación sean efectivos y acordar

medidas para luchar contra los factores que de forma más o menos directa son la causa de la pérdida de biodiversidad (eliminar los subsidios de actividades agrícolas, pesqueras y forestales perjudiciales para la naturaleza; revertir los patrones insostenibles de consumo y producción o luchar contra el cambio climático).

* * *

La Unión Europea, como hemos adelantado, ha seguido avanzando en la hoja de ruta marcada por el «Pacto Verde Europeo» («*European Green Deal*»), presentado por la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre 2019, que es el plan más ambicioso de la historia europea en materia ambiental, tanto por los objetivos que fija como por la financiación que prevé para lograrlos. El Pacto Verde es la estrategia de la Unión para alcanzar su objetivo de neutralidad climática para 2050 y se logrará principalmente mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero también con la inversión en tecnologías verdes y la protección del medio ambiente natural.

En su contribución, Dionisio Fernández de Gatta expone todos los avances normativos y de *soft law* realizados en este sentido, destacando la denominada «Ley del Clima» [Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática], por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática. Este Reglamento declara que, a más tardar en 2050, las emisiones netas de GEI (esto es, las emisiones una vez deducidas las absorciones) «deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas». Como paso intermedio para lograr la neutralidad climática, este Reglamento dispone que, de aquí a 2030 las emisiones netas de GEI deben reducirse en, al menos, un 55% con respecto a 1990, lo que se conoce en inglés como «fit for 55» («en forma para el 55»), y en castellano como «Objetivo 55». Para cumplir con este objetivo, la Comisión ha aprobado el «paquete de medidas Objetivo 55», que son un conjunto de propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE en materia de clima, energía y transporte con el fin de adaptar las normas vigentes a los nuevos objetivos fijados.

También destaca Fernández de Gatta la aprobación en 2021 del Octavo Programa General de Acción en materia de medio ambiente para el periodo 2021-2030 [Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo]. Este Programa se diferencia de los siete anteriores en que, si bien

establece objetivos prioritarios, que respaldan los de la actual estrategia ambiental de la Unión plasmada en el Pacto Verde Europeo, no prevé las medidas y acciones concretas para lograrlos. Ello se debe sin duda, como señala el autor, a que el Pacto Verde Europeo y sus textos de desarrollo contienen ya una hoja de ruta con medidas concretas para el medio ambiente y el clima.

* * *

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 2021, cuya exposición lleva a cabo Omar Bouazza, se ha pronunciado sobre varias cuestiones de gran interés en materia ambiental. Así, en primer lugar, el Tribunal de Estrasburgo ha dictado varias sentencias referidas al proceso administrativo y judicial. Especial interés ofrece, a mi juicio, la declaración, en la *Sentencia BURESTOP y otros c. Francia*, de que la denegación del derecho de acceso al proceso judicial a una ONG ambiental para denunciar una instalación de residuos nucleares motivada por el hecho de que esta finalidad no conste específicamente en sus estatutos, constituye una interpretación demasiado restrictiva que implica una violación del derecho de acceso a un tribunal, También es interesante y de actualidad la Sentencia dictada en el caso *Stichting Landgoed Steenberg y Otros c. Holanda*, en la que el Tribunal reconoce que el alto nivel de implantación de internet en un país permite la sustitución de la notificación personal por la notificación por internet de licencias de actividades molestas que inciden en los derechos de los demás, sin que quepa considerar que ello viola el derecho a un proceso justo.

Otras sentencias destacadas por el autor profundizan en la doctrina sentada desde la Sentencia López Ostra sobre el impacto de las actividades molestas en el respeto del disfrute del domicilio. En este sentido, Omar Bouazza destaca dos sentencias cuya ponderación de los derechos en juego es distinta. Por un lado, la sentencia dictada en el caso *Kapa y Otros c. Polonia* declara que las autoridades privilegiaron los derechos de los conductores frente a los de los vecinos al no adoptar planes adecuados para mitigar el ruido del tráfico por un desvío de carretera, que superaba lo permitido por la Ley. Por otro lado, en cambio, la Decisión de Inadmisión *Ilona GULYÁSNÉ SZENDREI c. Hungría*, considera que la demandante debe tolerar el ruido de un campo de tiro ya que construyó su casa en una zona no residencial cerca de dicha actividad recreativa que, por lo demás, atiende a un fin económico de interés general.

En tercer lugar, cabe asimismo destacar la Sentencia dictada en el caso *Rovshan Hajiyev c. Azerbaiyán*, que ofrece una argumentación novedosa e importante sobre la vinculación del derecho de acceso a la información medioambiental con el derecho a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En ella, el Tribunal condena a Rusia por denegar ilegalmente a un periodista el acceso a la información no restringida de interés público sobre el impacto ambiental y sanitario de una antigua estación de radar militar soviética, y declara que, como el derecho de acceso a la información tiene carácter instrumental para ejercer la libertad de expresión, se produjo una violación del art. 10 CEDH.

En cuanto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como expone Carmen de Guerrero, en 2021 ha emitido treinta y dos sentencias de resolución de cuestiones prejudiciales, en las que se ha pronunciado sobre la interpretación de las normas de la Unión, y ha resuelto seis procedimientos de infracción incoados por la Comisión contra los Estados miembros. Entre los procedimientos de incumplimiento, destaca las nuevas condenas por incumplimiento de la Directiva de tratamiento de aguas residuales, en este caso al Reino de Suecia y a la República Italiana.

Este año, a diferencia del anterior, los ámbitos en los que se ha pronunciado el TJUE en el marco de una cuestión prejudicial han sido muy variados; entre ellos, la autora se detiene en tres.

En primer lugar, el TJUE se ha pronunciado sobre el alcance del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus y ha adoptado una interpretación estricta del concepto de "público" a efectos de acceso a la Justicia: solamente los miembros del público que reúnan los requisitos previstos en el derecho nacional respectivo serán titulares de este derecho; en cambio, declara que se opone a este precepto que las ONG que forman parte del «público interesado» se supediten a que hayan participado en el procedimiento de toma de decisiones que condujo a la adopción de la decisión impugnada. En otras sentencias se ha pronunciado en un sentido favorable a facilitar la información ambiental, mediante una interpretación restrictiva de la causa de denegación fundada en que se trata de «comunicaciones internas».

En segundo lugar, en materia de protección de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, cabe destacar, en primer lugar, la interpretación amplia, proteccionista, que ha llevado a cabo el TJUE de los «lugares de reproducción» y de las «zonas de descanso» de la Directiva sobre los Hábitats, declarando, respecto de los primeros, que abarcan también sus inmediaciones y, respecto de las segundas, que comprenden aquellas que ya no están ocupadas por la especie, siempre que exista una probabilidad suficientemente alta de que vuelva a esa zona de descanso. El Tribunal de

Justicia ha realizado también una interpretación proteccionista de las Directivas sobre los hábitats y las aves, de manera que, en aplicación de los principios de cautela y acción preventiva, declara que las prohibiciones que establece el artículo 5 de la Directiva Hábitats rigen para todas las especies, aunque no estén incluidas en el anexo I de la Directiva, y que las medidas que deben adoptar los Estados con arreglo a su artículo 12 deben aplicarse también para las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable e independientemente de que las actividades de que se trate -en el caso se trataba de medidas de explotación forestal- no tengan por objetivo su captura o muerte, la perturbación de las especies animales o la destrucción o la recogida intencionales de huevos.

Carmen de Guerrero crítica a continuación, con razón, el «no siempre claro impulso a las energías renovables» que resulta de la jurisprudencia del TJUE. En el año 2021 señala dos Sentencias en las que el Tribunal de Justicia considera que no se oponen al derecho de la Unión y, en particular, por lo que aquí interesa, a la Directiva relativa al fomento del uso de energía renovable dos medidas tributarias que afectan a la producción de energía a partir de estas fuentes (la regulación del impuesto español sobre el valor de la producción de energía eléctrica y la modificación en Italia de los incentivos a la generación de electricidad mediante instalaciones fotovoltaicas para reducir o aplazar el pago de los incentivos). En ambos casos, las Sentencias reconocen un amplio margen de discrecionalidad a los Estados para gravar de la misma forma la producción de energía, independientemente de que provenga de fuentes renovables o no, así como para aplicar o no, sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables, como pueden ser las exenciones o desgravaciones fiscales.

* * *

En esta edición del [Observatorio](#) se han aportado contribuciones relativas a la política y legislación ambiental en dos Estados miembros de la Unión Europea: Francia y Portugal.

En su aportación sobre Francia, Elsa Marina Álvarez y Manuel Moreno, se centran en tres novedades legislativas. En primer lugar, las medidas adoptadas para la eliminación del plástico, con la aprobación de varios decretos que eliminan su utilización tanto en el proceso de fabricación de determinados productos como en el proceso de envasado, en el marco de la Ley de economía circular de 2020 cuyo objetivo es conseguir el fin del

plástico de un solo uso de aquí a 2040. De entre todas las medidas adoptadas, los autores destacan que, la que más revuelo está provocando, es la que establece, con algunas excepciones, la prohibición del plástico para envasado de frutas y verduras a partir del 1 de enero de 2022.

En segundo lugar, los autores exponen los aspectos más significativos de la Ley del Clima y la Resiliencia, calificada como la iniciativa legislativa más importante de la legislatura, que contiene medidas muy diversas en materia de consumo, producción y trabajo, transporte, vivienda, alimentación y fortalecimiento de la protección judicial del medio ambiente que se irán implantando en un calendario que arranca en 2022 y finaliza en 2034. Se trata de una ley bastante completa y que, como señalan los autores «recoge obligaciones dirigidas directamente a los particulares y empresas, a diferencia de la ley climática española [que comento en mi aportación sobre la legislación básica], por ejemplo, que es una ley dirigida a la Administración y con numerosas remisiones a desarrollos reglamentarios futuros». En la elaboración de la ley destacan los autores la intervención de la Asamblea ciudadana para el clima, una nueva fórmula de participación directa de un grupo de ciudadanos en la toma de decisiones políticas que se ha extendido en los últimos años; en Francia participó en la elaboración de la ley del clima, que recoge algunas de sus recomendaciones (como la limitación de los vuelos nacionales de menos de 2h 30m cuando exista una alternativa ferroviaria).

Y, por último, en esta aportación sobre Francia se destaca la aprobación de la Ley de protección del patrimonio sensorial rural, que incorpora el concepto de «patrimonio sensorial» en el Código de Medio Ambiente. Resultan interesantes las razones y el *iter* de elaboración de esta ley que exponen los autores.

Por lo que respecta a Portugal, Amparo Sereno destaca, como buenas noticias para el medio ambiente en 2021, el cierre definitivo las de dos centrales termoeléctricas del país que más contribuían a la emisión de CO₂ a partir de carbón, y la aprobación de la Ley de Bases del Clima. Como aspectos novedosos de esta ley, señala la autora el reconocimiento de una especie de «carta de los derechos y deberes fundamentales climáticos de los ciudadanos», la creación de un «Consejo para la Acción Climática», en el que se incluye la participación ciudadana, y la instauración de instrumentos económicos reforzados para conseguir los objetivos de la acción climática, como una dotación presupuestaria específica y una categoría especial de deducciones fiscales. Otros avances positivos que destaca la autora tienen que ver con el impulso de la movilidad eléctrica y los avances en la economía circular, en materia de durabilidad de los productos, de gestión de residuos y de reutilización de las aguas. La crítica que hace Amparo Sereno al final

de su contribución al hecho de que se hayan creado nuevos fondos para financiar actividades ambientales al margen del Fondo Ambiental, me lleva a señalar que en España no existe nada parecido, y que sería un avance muy importante contar con un instrumento de este tipo (al modo del *Superfund americano*), que se nutra con las tasas, multas y otros ingresos recaudados por las Administraciones ambientales.

* * *

Tres países de Latinoamérica han participado este año en el *Observatorio*: Perú, Chile y Costa Rica.

En Perú, Ramón Huapaya y Oscar Alberto Alejos destacan, en primer lugar, el avance que ha supuesto para la protección de los humedales la aprobación de un Decreto supremo dirigido tanto a la conservación como a la recuperación de estos ecosistemas, tan importantes en un país donde representan más del 13% del territorio nacional. En segundo lugar, en 2021 se ha legislado para afrontar el problema de la inadecuada gestión de los neumáticos fuera de uso, de acuerdo con los principios de la Ley general de residuos sólidos de 2016 y, en particular con la prioridad de la recuperación y valorización y con el principio de responsabilidad extendida («ampliada» decimos en España) del productor, que promueve que los importadores, distribuidores y comercializadores se involucren en las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos. Los autores dan cuenta de las demás normas ambientales promulgadas en 2021, entre las que cabría destacar la Ley de prevención y control de la contaminación lumínica y el nuevo Reglamento del Registro Nacional de los Consultores Ambientales autorizados para llevar a cabo los estudios ambientales. La contribución se cierra con un epígrafe expresivamente titulado «agenda pendiente en la fiscalización ambiental», en el que los autores reclaman que se lleve a cabo por fin la transferencia de funciones de control ambiental en materia de transportes del órgano sustantivo (el Ministerio de Transportes y Comunicaciones) al organismo estatal especializado e independiente de evaluación y fiscalización ambiental (OEFA).

En su contribución sobre Chile, Rosa Fernanda Gómez se centra en la Ley que establece medidas para la disminución de la generación de residuos en Chile. La finalidad de esta ley es proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, mediante la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la

regulación de las botellas de plástico desechables. Se trata de una norma importante con la que, mediante las disposiciones que explica la autora, se pretende ampliar el marco de acción establecido por dos leyes anteriores: la Ley que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje y la Ley que prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional, reforzando con ello las medidas de protección ambiental.

En Costa Rica, por último, Aldo Milano relata diversos casos judiciales y arbitrales del año 2021 que ponen de manifiesto cómo el derecho internacional ambiental incide en el derecho de su país y se detiene, asimismo, en el proceso de ecologización de los derechos humanos.

Compromisos internacionales en materia del medio ambiente: los tímidos avances de Glasgow sobre cambio climático y Kunming sobre biodiversidad salvan la parálisis de las negociaciones por una pandemia que persiste

Rosa M. Fernández Egea

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS. 2.1. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad. 2.1.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) de 1973. 2.1.2. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biotecnológica (2000) y Protocolo de Nagoya (2010). 2.1.3. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001). 2.1.4. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994). 2.1.5. Convenio Internacional sobre Madera Tropical (1983). 2.1.6. Foro de Naciones Unidas para los Bosques (2000). 2.2. Protección del medio ambiente marino. 2.2.1. Futuro Convenio sobre Basura Marina y Contaminación Plástica. 2.2.2. Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterránea (Convenio de Barcelona) de 1976. 2.3. Protección de la capa de ozono y cambio climático. 2.3.1. Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y Protocolo de Montreal (1987). 2.3.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992), Protocolo de Kioto (1997) y Acuerdo de París (2016). 2.4. Protección frente a sustancias químicas, residuos peligrosos y mercurio. 2.4.1. Sustancias químicas y residuos peligrosos (Convenio POP de 2001, Convenio PIC de 1998 y Convenio de Basilea de 1989). 2.4.2.

Convenio de Minamata sobre Mercurio (2013). 2.5. Participación pública y acceso a la justicia. 3. GOBERNANZA AMBIENTAL Y APLICACIÓN DEL DIMA 3.1. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 3.2. Agenda 2030, objetivos de desarrollo sostenible y Foro de alto nivel sobre desarrollo sostenible. 3.3. Fondo para el medio ambiente mundial (GEF). 4. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

RESUMEN: Las negociaciones internacionales acaecidas durante el año 2021 se ha caracterizado por su formato virtual y por adoptar decisiones no sustantivas, pero necesarias para garantizar el funcionamiento de los acuerdos multilaterales de medio ambiente, con las excepciones del cambio climático y la biodiversidad.

ABSTRACT: The international negotiations that took place during the year 2021 have been characterized by their virtual format and by adopting decisions that are not substantive, but necessary to guarantee the functioning of the multilateral environmental agreements, with the exceptions of climate change and biodiversity.

PALABRAS CLAVE: Derecho internacional. Política ambiental. COVID 19. Biodiversidad. Agenda 2030. Cambio climático.

KEYWORDS: International Law. Environmental policy. COVID 19. Biodiversity. Agenda 2030. Climate change.

1. INTRODUCCIÓN

Si en la anterior OPAM sostuve que el 2020 fue un año perdido en términos de avances en el marco de los principales acuerdos internacionales del medio ambiente (AMUMA), lo cierto es que cabe decir lo mismo respecto del 2021, salvo escasas excepciones, como los que abordan el cambio climático y la biodiversidad.

Las reuniones internacionales durante este año se han caracterizado por desarrollarse en formato virtual, debido a que la pandemia del COVID-19 aún seguía presente. Y a pesar de los meses de experiencia con este formato, todavía han persistido los obstáculos técnicos y tecnológicos que han hecho algo disfuncional las negociaciones internacionales y ha tenido como consecuencia que las decisiones sustantivas se pospusieran para el año

siguiente, en la esperanza de poder adoptarse de forma presencial. De hecho, muchas de las reuniones acaecidas han sido de los órganos subsidiarios a las Conferencias de las Partes (COP), que han tenido que decidir cuestiones imprescindibles, de carácter procesal y presupuestario, para no paralizar los trabajos de las Convenciones, y así asegurar la celebración de las COP en los años venideros. En ocasiones, también se han adoptado estas decisiones empleando el “procedimiento del silencio”, consistente en que cuando tuviera que tomarse una decisión en una reunión plenaria y no fuera posible reunirse, se procedería a distribuir los proyectos de decisión, tomándose la decisión si en el plazo de 72 horas no se hubiera pronunciado nadie en contra¹.

Las reuniones virtuales también han ofrecido algunas ventajas: se ha experimentado un incremento considerable de la participación y seguimiento de las mismas, así como un ahorro de costes de transporte y alojamiento (lo que también redundaría en un menor impacto ambiental).

Como ya se ha anunciado, donde más avances se han alcanzado ha sido en dos de los tres ámbitos que han sido descritos por la Asamblea de Naciones Unidas de Medio Ambiente como las crisis ambientales más acuciantes: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación.

En materia de cambio climático, finalmente pudo celebrarse la vigésimo sexta COP en Glasgow (Escocia), que había sido aplazada durante un año. Con ello se aprobó el paquete de medidas de Glasgow que ha supuesto una renovación del compromiso de los Estados en su lucha contra el calentamiento global, sentando como objetivo primordial no superar una temperatura global de 1,5 grados centígrados. Pero más aún, también se ha experimentado una verdadera explosión de casos “climáticos” ante tribunales nacionales e internacionales, muchos de ellos todavía pendientes de resolución.

A pesar de la omnipresencia de la urgencia climática, no todo es cambio climático, sino que existen otros problemas ambientales también muy acuciantes (aunque ciertamente relacionados con el calentamiento global), y entre ellos, el de la pérdida de biodiversidad se encuentra a la cabeza. Ciertamente, además de crisis climática, podemos hablar de una crisis de la biodiversidad que puede poner en jaque los ecosistemas, que son la base para la supervivencia de los seres vivos del planeta. La continua pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas tendrán

¹ Decisión adoptada por el Consejo Económico y Social: "Procedimiento para tomar decisiones del Consejo Económico y Social durante la pandemia de COVID-19" (ECOSOC 2020/206).

profundas consecuencias en las sociedades humanas y representarán una amenaza existencial para las generaciones futuras. Para revertir este camino hacia la destrucción era necesario adoptar un Marco mundial para la diversidad biológica post-2020, que todavía no ha podido ser aprobado. El 2021, un año después de lo previsto, ha iniciado esta andadura, comenzándose a negociar nuevos objetivos para detener el declive de los ecosistemas para 2030 y conseguir una restauración de la biodiversidad y armonía con la naturaleza para 2050.

En el campo de la contaminación, es cierto que se ha debatido en el seno de diversas reuniones internacionales, pero no se ha logrado, un año más, avanzar en la negociación de un acuerdo multilateral sobre basura marina y microplásticos, como veremos.

Para todos los ámbitos ambientales en los que no se ha podido proseguir con las negociaciones, pero también en materia de cambio climático y biodiversidad, el 2022 debe ser un año de la recuperación y de retomar la ambición en todos los frentes. ¿Lo conseguiremos?

2. TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

2.1. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

2.1.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) de 1973

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES) es tratado multilateral adoptado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA) en 1973 (en vigor desde 1975)². Su objetivo es asegurar que el comercio internacional de animales y plantas salvajes no ponga en peligro su supervivencia.

Del 5 al 7 de mayo de 2021 tuvo lugar la septuagésima reunión del Comité permanente del CITES (SC73)³, y lo hizo, por primera vez en su historia, de manera virtual. La reunión estaba programada originalmente para octubre de 2020, pero se pospuso, como tantas otras, debido a la pandemia de COVID-19. Se trató de una reunión preparatoria para la COP, que tendrá lugar en 2022.

² El texto de la Convención se encuentra disponible en [este enlace](#).

³ Más información sobre esta reunión en [este enlace](#).

El Comité Permanente proporciona orientación normativa a la Secretaría sobre la aplicación del Convenio, supervisa la gestión del presupuesto de la Secretaría y coordina la labor de los demás comités y grupos de trabajo. En esta ocasión, se llevó a cabo el seguimiento de algunas especies como los grandes felinos, así como recursos como el marfil de los elefantes. También se abordó la posibilidad de ampliar las lenguas oficiales del CITES (inglés, francés y español) al árabe, chino y ruso.

2.1.2. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biotecnológica (2000) y Protocolo de Nagoya (2010)

La Convención sobre la diversidad biológica (CDB) de 1992 (en vigor desde 1993), fue negociada bajo los auspicios del PNUMA, con objeto de conservar la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos⁴. Actualmente cuenta con 196 partes.

Como ya se abordó en la pasada edición del OPAM, estaba previsto que la décimo quinta conferencia de las partes del CDS (COP 15) tuviera lugar en 2020 con el lema "Civilización ecológica: construyendo un futuro compartido para toda la vida en la Tierra". Se trataba de una conferencia clave pues en ella debía adoptarse un nuevo Marco mundial para la diversidad biológica post-2020 (en adelante, Marco mundial post-2020), con una batería de objetivos y metas para frenar la pérdida de la biodiversidad. El Plan Estratégico 2011-2020 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y sus 20 Metas de Aichi para la Diversidad Biológica expiraron en 2020, con lo cual urgía aceptar un nuevo marco. Sin embargo, esta conferencia tuvo que cancelarse y con ello también el impulso que se pretendía obtenerse con este propósito. El 2020 fue un año perdido para la biodiversidad y el 2021 ha supuesto un avance tímido para retomar el impulso perdido.

Así, del 11 al 15 de octubre de 2021, tuvo lugar la primera parte de la COP15, congregando a más de 3.000 participantes virtuales y a un número limitado (unos 1.500) de delegados físicamente presentes en Kunming, China⁵. Como suele ser habitual, la ocasión también sirvió para la celebración de las reuniones de las Partes en los dos Protocolos de la Convención: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología⁶, y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios⁷.

⁴ Puede encontrarse más información en [este enlace](#).

⁵ Véase información sobre esta reunión en: [este enlace](#).

⁶ El Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000 (en vigor desde 2003) proporciona un marco normativo internacional *de minimis* que regula el movimiento transfronterizo, el tránsito y uso de todos los organismos vivos modificados a fin de proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

⁷ El Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización de 2010 (en vigor desde 2014)

Se trató de una reunión introductoria, en la que se aprobó el orden del día y un presupuesto provisional que garantizara la continuación de los trabajos en el seno de la propia Convención y de sus Protocolos. Pero durante los días que duró la primera sesión de la COP15 también tuvieron lugar una serie de sesiones de alto nivel, necesarias para mantener el impulso y atraer la atención política. Así, se puso de manifiesto el compromiso de los Estados parte, así como la urgencia y necesidad de intensificar los esfuerzos mundiales, tanto por el sector público como por el privado, para conservar la diversidad biológica. Todo ello reflejado en la Declaración de Kunming⁸, instando a la adopción de medidas urgentes e integradas para reflejar las consideraciones relativas a la diversidad biológica en todos los sectores de la economía mundial. De cara al cumplimiento del acuerdo, cabe destacar la creación de un Fondo para la Biodiversidad al que ya algunos países, entre ellos el anfitrión, China, anunciaron sus contribuciones. Si bien, todavía son necesarios muchos más fondos y un compromiso de los Estados que vaya más allá de lo cortos periodos electorales de sus gobiernos.

También se recibieron los informes de las reuniones previas de los órganos subsidiarios y comités de cumplimiento. Efectivamente, antes de la celebración de la COP tuvieron lugar una serie de reuniones de los órganos subsidiarios de la Convención, con objeto de preparar las negociaciones, algunas incluso precedidas de sesiones informales⁹. Pero si hay que destacar una reunión, ésta fue la del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Marco Mundial para la Diversidad Biológica post-2020, que se reunió por tercera vez del 23 de agosto al 3 de septiembre de 2021. Contó con la asistencia de 1680 participantes, entre ellos 141 partes, un país que no es parte y más de 200 organizaciones observadoras. Se trató de una reunión virtual, que tenía como objetivo negociar el primer borrador de Marco Mundial Post-2020, que finalmente pudo ser aprobado¹⁰. Este borrador y demás documentos y textos de los órganos subsidiarios y de cumplimiento serán la base de las negociaciones de la segunda parte de la COP15, programada para celebrarse presencialmente en Kunming, China, del 28 de abril al 8 de mayo de 2022.

pretende crear un régimen internacional que reparta de forma justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales y que haga frente a la biopiratería y preserve la diversidad biológica.

⁸ Doc. CBD/COP/15/5/Add.1 13 de octubre de 2021. El texto de la Declaración se encuentra disponible en [este enlace](#).

⁹ Información sobre las reuniones de estos órganos puede encontrarse en: [este enlace](#).

Así, del 3 de mayo al 9 de junio (sesión informal del 17 al 26 de febrero de 2021) tuvo lugar la vigésimo cuarta reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT-24). Y del 16 de mayo al 13 de junio de 2021 (sesión informal del 8 al 14 de marzo) se celebró la tercera reunión del Órgano Subsidiario sobre la Aplicación (OSE-3)

¹⁰ [Véase más información](#).

Entre los desafíos de esta futura reunión se encuentran: eliminar la brecha entre las manifestaciones políticas al más alto nivel y las bases de negociación en los grupos de trabajo del Marco; conservar el 30% de las áreas terrestres y marítimas de la Tierra para 2030; y garantizar los medios de aplicación (recursos financieros, creación de capacidad, transferencia de tecnología y apoyo técnico, incorporación de perspectiva de género y conocimientos tradicionales, etc.). Pero también luchar contra los factores que de forma más o menos directa son la causa de la pérdida de biodiversidad como eliminar los subsidios de actividades agrícolas, pesqueras y forestales perjudiciales para la naturaleza; revertir los patrones insostenibles de consumo y producción o luchar contra el cambio climático.

2.1.3. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA) fue adoptado en 2001 (en vigor desde 2004) y tiene como finalidad la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Para ello, son tres los objetivos que promueve: (i) visibilizar el trabajo de los agricultores en todas las regiones del mundo; (ii) facilitar el acceso gratuito y simplificado a los materiales fitogenéticos; y (iii) fomentar la cooperación y el intercambio de información en relación con los germoplasmas y biotecnología¹¹.

El 7 de diciembre de 2021 tuvo lugar la primera sesión especial del Consejo de Administración del ITPGRFA¹², que se reunió virtualmente con el objetivo del adoptar un presupuesto provisional para 2022, a fin de permitir el funcionamiento continuo del Tratado y su Secretaría, especialmente en un contexto de COVID-19 y de cambio climático. Lo que se consiguió tras 3 horas de reunión, y eso que participaron virtualmente unas 400 participantes, incluidos representantes gubernamentales y observadores de organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Se prevé que la segunda parte de la reunión se celebre de manera presencial ya para mayo de 2022 en la India.

2.1.4. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994)

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (CNULD) de 1994 (en vigor desde 1996) tiene por objetivo principal el

¹¹ Más información sobre este tratado en: [este enlace](#). El texto del acuerdo puede accederse en: [este enlace](#).

¹² Sobre esta reunión, [véase](#).

desarrollo de programas de acción nacionales, subregionales y regionales por parte de los gobiernos nacionales, en cooperación con los donantes, las comunidades locales y las ONG. En concreto, se ocupa de las cuestiones relativas a los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de la desertificación, la importancia de redireccionar la transferencia tecnológica de manera tal que apunte a la demanda, y la participación de las comunidades locales en la lucha contra la desertificación y la degradación de la tierra¹³.

Como sucediera en el marco de otros tratados y debido a la pandemia, la décimo quinta reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) se aplazó para 2022, que tendrá lugar en mayo en Costa de Marfil. Sin embargo, fue necesario celebrar una sesión extraordinaria de la COP para poder aprobar un presupuesto provisional que permitiera el funcionamiento de la Secretaría y de la Convención para 2022¹⁴. Se trató de la segunda reunión extraordinaria acaecida en la historia de esta Convención, desde que en 2007 fuera necesario realizar una primera también por motivos presupuestarios. En esta ocasión, no obstante, se trató de una reunión virtual asíncrona, en la que la decisión de aprobar el presupuesto provisional se adoptó tras haber pasado un plazo de 72 horas sin oposición de las partes.

2.1.5. Convenio Internacional sobre Madera Tropical (1983)

El Convenio Internacional sobre madera tropical (más conocido como ITTA, por sus siglas en inglés –*International Tropical Timber Agreement*–) fue negociado bajo los auspicios de la UNCTAD y adoptado 1983 (en vigor desde 1985), y tiene por objetivo ofrecer un marco para la cooperación y la consulta entre los países que producen y consumen madera tropical, en el marco de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO, por sus siglas en inglés).

Del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2021 tuvo lugar el vigésimo séptimo período de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales (ITTC-57) y las sesiones de los comités¹⁵. Tras ser aplazadas, había decisiones que debían tomarse y se hizo de manera virtual.

La primera fue la renovación del propio ITTA, cuya fecha de expiración estaba prevista para el 7 de diciembre de 2021. También se eligió a un nuevo Director ejecutivo de la ITTO, Sheam Satkuru (Malasia), para los cuatro años siguientes y cuyo mandato comenzará el 1 de abril de 2022.

¹³ Para más información sobre la CNUCLD, véase su [página web oficial](#).

¹⁴ [Sobre esta reunión](#).

¹⁵ Sobre ésta reunión, [véase](#).

Otra decisión importante fue la adopción del Plan de Acción Estratégico 2022-2026, que guiará las actividades de la organización hasta la expiración del ITTA, definiéndose cuatro prioridades estratégicas para la ITTO: (i) gobernanza, inversión, cadenas de suministro legales y sostenibles y gestión forestal sostenible; (ii) contribuciones a las economías y medios de vida resilientes; (iii) deforestación, restauración, biodiversidad y servicios ecosistémicos; y (iv) estadísticas e información sobre el comercio.

Y, por último, entre otras decisiones, se aprobaron algunos proyectos, así como el presupuesto administrativo para el bienio 2022-2023.

2.1.6. Foro de Naciones Unidas para los Bosques (2000)

El Foro de Naciones Unidas para los Bosques (UNFF, por sus siglas en inglés: *United Nations Forest Found*) es un foro intergubernamental creado en 2000 por el [Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas](#) (ECOSOC), con la finalidad de promover la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques¹⁶. En los años pares el Foro se reúne para tratar temas de diálogo político, desarrollo y toma de decisiones, mientras que en los años impares se habla de implementación y asesoramiento técnico.

El 21 de marzo se celebró el “Día Internacional de los Bosques de 2021”, bajo el lema “Restauración forestal: un camino hacia la recuperación y el bienestar”. Efectivamente, los bosques aportan una serie de recursos socioeconómicos y ambientales que son un gran potencial para abordar las crisis en las que nos encontramos. Por ejemplo, se estima que el 23% del total de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (2007-2016) provienen de la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra. Además, 2.400 millones de personas, un tercio de la población mundial, todavía dependen del combustible de madera para satisfacer sus necesidades energéticas básicas. Los bosques albergan el 80% de la biodiversidad mundial en ecosistemas terrestres y los bosques y las montañas proporcionan el 75% de los recursos de agua dulce.

Del 26 a 29 de abril de 2021 se celebró el décimo sexto período de sesiones del UNFF en la que se puso en valor los bosques en el sentido señalado¹⁷. En esta ocasión, la sesión se centró en el Plan Estratégico de las Naciones Unidas para los Bosques 2017-2030; y se abordaron cuestiones como la aplicación de la estrategia de comunicación y divulgación; así como el seguimiento, evaluación y presentación de informes. También se adoptaron, mediante el “sistema del silencio” algunas decisiones en relación con la agenda provisional, lugar y fecha del siguiente periodo de sesiones.

¹⁶ Véase información al respecto en [este enlace](#).

¹⁷ [Más información](#).

2.2. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

2.2.1. Futuro Convenio sobre Basura Marina y Contaminación Plástica

Cada vez preocupa más la creciente marea de basura marina y la contaminación plástica que está poniendo en serio peligro los ecosistemas marinos de todo el mundo, a la vez que está constituyendo un problema sanitario por acumularse en las vías fluviales y playas. Igualmente supone un serio menoscabo para las personas y pueblos que dependen del medio marino y sus recursos para su supervivencia. Existe en este punto un vacío normativo que espera poder solventar con la negociación de un nuevo convenio que aborde este problema de forma urgente.

El 1 y 2 de septiembre de 2021 tuvo lugar la Conferencia Ministerial sobre Basura Marina y Contaminación Plástica, bajo los auspicios del PNUMA. La reunión se desarrolló de manera virtual y también presencial, en la sede de la Organización Mundial del Comercio. En ella se debatió sobre el proyecto de declaración ministerial que pretende llevarse a la segunda parte de la quinta sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5.2), que tendrá lugar en febrero de 2022. La declaración ministerial expondrá el problema y hará algunas sugerencias concretas para abordar el tema, como, por ejemplo, el establecimiento de un comité intergubernamental de negociación hacia un nuevo acuerdo global. Las delegaciones tuvieron hasta el 15 de octubre de 2021 para expresar su apoyo a la declaración ministerial.

2.2.2. Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterránea (Convenio de Barcelona) de 1976

El Convenio de Barcelona se adoptó el 16 de febrero de 1976 (en vigor desde 1978) bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Plan de Acción del Mediterráneo (PNUMA/MAP) para proteger la región mediterránea contra la contaminación. El Convenio, junto con sus siete Protocolos constituyen el principal acuerdo ambiental multilateral jurídicamente vinculante de la región. Son partes 21 países mediterráneos y la Unión Europea. La Conferencia de las Partes se celebra cada dos años.

Del 7 al 10 de diciembre de 2021 en Antalya (Turquía) tuvo lugar la vigésimo segunda reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona (COP 22), bajo el lema "Hacia un Mediterráneo azul: dejar un legado libre de contaminación, proteger la biodiversidad y mantener la estabilidad climática". En ella se ofreció una plataforma para renovar el compromiso con la acción ambiental en el Mediterráneo y llevar a cabo una reconstrucción más ecológica tras el impacto de la pandemia de COVID-19¹⁸.

¹⁸ [Véase información sobre esta reunión.](#)

Como resultado de la que se ha denominado como la “COP para el Mediterráneo” se adoptaron la Declaración Ministerial de Antalya y una serie de medidas y estrategias: la Estrategia de Mediano Plazo del PNUMA/MAP para 2022-2027, que ofrece un enfoque integrado para abordar las triples crisis del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, contribuyendo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el Programa de Acción Estratégico Post-2020 para la Conservación de la Diversidad Biológica, que se complementó con un documento estratégico sobre áreas marinas protegidas y otras medidas efectivas de conservación basadas en áreas para fortalecer la conservación regional de la biodiversidad; medidas para combatir la contaminación y la basura marina, la Estrategia regional sobre la contaminación por los buques (2022-2031); la Estrategia de gestión del agua de lastre (2022-2027); la designación de todo el Mar Mediterráneo como zona de control de las emisiones de óxidos de azufre, tal como se establece en el anexo VI del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL); y la promoción de la economía azul circular.

2.3. PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO Y CAMBIO CLIMÁTICO

2.3.1. Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y Protocolo de Montreal (1987)

La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono se adoptó en marzo de 1985 (en vigor desde 1988) y apela a la cooperación en la supervisión, investigación e intercambio de información, pero no imponía ninguna obligación sobre la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO). La Conferencia de las partes se reúne cada 3 años.

El Protocolo de Montreal es el único protocolo del Convenio de Viena, se adoptó en 1987 (en vigor desde 1989) y tiene por objeto controlar y eliminar gradualmente las SAO, como son los CFC, los halones, el tetracloruro de carbono (CTC), el metilcloroformo, el bromuro de metilo, los hidrobromofluorocarbonos y los HCFC, con el fin de eliminarlos. En virtud de la Enmienda de Kigali de 2016, el Protocolo está reduciendo gradualmente los hidrofluorocarbonos (HFC), sustitutos de muchas SAO que se ha encontrado que tienen un alto potencial de calentamiento global. La reunión de las partes en el Protocolo (MOP) actúa como órgano de adopción de decisiones y se reúne anualmente.

En 2020 se celebró la primera parte de la COP12 dejándose para 2021 la segunda parte de la COP12, que se celebraría conjuntamente con la MOP33. Pero, previamente se desarrollaron una serie de sesiones preparatorias de varios grupos: el Grupo de Evaluación Científica, el Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica y el Grupo de Trabajo de composición abierta de las Partes en el Protocolo de Montreal¹⁹.

El 21 de mayo de 2021 se celebró la cuarta reunión extraordinaria de la MOP (ExMOP-4)²⁰, reunión que había sido ya autorizada por la Secretaría durante la MOP 32, con el objeto de reponer el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal para el trienio 2021-2023, y así permitir que muchos países en desarrollo pudieran reponerse tras la pandemia.

Seguidamente, del 21 al 25 de mayo se celebró virtualmente la primera parte de la cuadragésima tercera reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta (OEWG43), desarrollándose la segunda parte del 14 al 17 de julio²¹. En el seno de este Grupo de Trabajo se debatieron una serie de cuestiones técnicas, como, por ejemplo, el aumento de emisiones de triclorofluorometano (CFC-11) y el desarrollo de tecnologías de eficiencia energética y bajo potencial de calentamiento global. Se trataba de establecer una base para las negociaciones políticas para la COP12/MOP33, que tendría lugar a finales de año.

La COP12/MOP33 se celebró virtualmente del 23-29 de octubre de 2021 para examinar cuestiones urgentes y se adoptaron un total de 18 decisiones sobre asuntos administrativos y técnicos (reposición del Fondo multilateral, informes financieros y presupuestarios, decisiones orgánicas y de composición de Comité, etc.)²².

También se debatió la necesidad de proporcionar algún tipo de asistencia a países en desarrollo que no cuentan con la capacidad o la infraestructura para realizar estas labores de vigilancia de las sustancias controladas, y así evitar casos como el de los triclorofluorometano (CFC-11), que aumentaron de forma inesperada en 2018. Por último, se abordó la cuestión de las tecnologías de eficiencia energética que junto con mantener un bajo potencial de calentamiento global son los temas sobre los que se está enfocando la Convención y Protocolo sobre la capa de ozono. El cambio climático es omnipresente.

¹⁹ Las reuniones puedes consultarse en [este enlace](#).

²⁰ [Véase información sobre esta reunión](#).

²¹ [Sobre esta reunión](#).

²² [Véase información sobre esta reunión](#).

2.3.2. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992), Protocolo de Kioto (1997) y Acuerdo de París (2016)

La Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC) de 1992 (en vigor desde 1994) tiene por finalidad estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y que sea asumible por el medio ambiente y los seres humanos. Con dicho fin, se adoptó, en primer lugar, el Protocolo de Kioto de 1997, que se ha sustituido por el reciente Acuerdo de París de 2016 (en vigor desde ese mismo año) y que comenzó a aplicarse en 2020.

Del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021 y tras aplazarse un año, se celebró la vigésimo sexta reunión de la Conferencia de las partes de la CMNUCCC (COP26), que constituyó la primera reunión presencial para un acuerdo ambiental multilateral desde los inicios de la pandemia (con posibilidad de seguimiento en línea para negociaciones y otros eventos). El alto dispositivo de control y el requisito de pruebas diarias y salas con distanciamiento social no impidió que se inscribieran casi un total de 40.000 personas, entre representantes de Estados partes, de Estados observadores, de observadores y de medios de comunicación. Eso sí, la situación sanitaria impidió la representación de la sociedad civil a los espacios de negociación (Zona azul).

La COP 26, bajo la presidencia de Reino Unido en colaboración de Italia, y con el lema "Uniendo al mundo para hacer frente al cambio climático", fue objeto de un gran seguimiento mediático. No era para menos puesto que constituyó la primera COP desde que se inició la aplicación del Acuerdo de París y tenía que medirse el nivel de ambición reflejada en los compromisos anunciados por los Estados miembros, en relación con el objetivo de temperatura recogido en el artículo 2 del Acuerdo de París (no incrementar la temperatura global más de 2 grados centígrados y hacer todo lo posible por no superar 1,5 grados). Uno de los grandes logros de la cumbre, no obstante, fue haber afianzado el objetivo de temperatura en +1,5 frente al de +2 grados, como algo que es necesario asegurar para evitar daños catastróficos.

A día de hoy ya hemos superado 1,1 grados respecto de los niveles pre-industriales, por eso, en la Decisión final de la COP26²³ se recoge la necesidad de una reducción de un 45% de las emisiones para el 2030. En este sentido, durante la COP26 se anunciaron diversas iniciativas y compromisos

²³ [Decision -/CMA.3. Glasgow Climate Pact.](#)

de Estados y grupos de Estados, encaminados a este objetivo, como el de poner fin a la deforestación para 2030²⁴; el Pacto global para reducir el metano²⁵; o la Alianza BOGA (*Beyond Oil and Gas Alliance*)²⁶. Aun siendo buenas noticias, las reducciones anunciadas no son suficientes para cumplir con el objetivo de temperatura²⁷.

Es cierto que el Paquete climático de Glasgow²⁸ ha supuesto avances en algunos puntos vitales que quedaban pendientes de anteriores cumbres, entre ellos el Libro de reglas de París, que permitirá hacer completamente operativo el Acuerdo de París, y el desarrollo de los mecanismos de mercado previstos en el artículo 6 del Acuerdo (el comercio de créditos de carbono, un mercado de carbono y un marco para enfoques no basados en el mercado).

Por primera vez en las últimas décadas de negociaciones climáticas aparece la previsión de una reducción (*phase down*) del carbón (no del petróleo o del gas) y la eliminación de las ayudas públicas a los combustibles fósiles ineficientes. No obstante, fue un cambio de última hora (propuesto por India y China) pues el texto negociado decía acabar (*phase out*), lo que estuvo a punto de minar la aprobación del Paquete climático.

También se han producido algunos avances en materia de financiación y adaptación. Se hizo hincapié en la necesidad de cumplir con el compromiso de financiación que se hizo con la firma del Acuerdo de París de movilizar unos 100 mil millones de dólares anuales, a partir de 2020 (pues sólo se habían aportado 75), que será revisado al alza antes de 2025. En materia de adaptación, se puso en funcionamiento el Programa de trabajo de Glasgow-Sharm el-Sheikh²⁹ para reforzar la posibilidad de hacer frente a los impactos climáticos que ya se están sucediendo, así como una mayor dotación para el Fondo de Adaptación.

²⁴ Fue firmado por 141 países a 12 de noviembre de 2021, que supone cubrir el 90,97% de la superficie boscosa mundial. [Véase información.](#)

²⁵ Fue liderado por Estados Unidos y la UE y firmado por más de 100 países, que se comprometen a reducir al menos un 30% los niveles de metano de 2020 para el 2030, lo que supondría una reducción de 0,2 grados para 2050. Grandes ausentes del pacto han sido China, Rusia, India o Australia. [Véase la información.](#)

²⁶ Primera iniciativa diplomática del mundo, encabezada por Dinamarca y Costa Rica, centrada en mantener los combustibles fósiles bajo tierra. [Véase.](#)

²⁷ Según el Climate Action Tracker, las reducciones comunicadas por los países constituyen tan solo el 17% de las reducciones necesarias para alcanzar el objetivo de temperatura y, en los escenarios más optimistas, se superaría el 2.4 grados en 2100 [Véase.](#)

²⁸ [Véase más información.](#)

²⁹ [Véase al respecto.](#)

Por lo que respecta al ámbito de pérdidas y daños, como ha sido habitual en todas las COP acaecidas hasta la fecha, es donde menos se ha avanzado. La movilización de fondos para hacer frente los daños producidos por el cambio climático ha sido una reivindicación tradicional de los Estados en vías de desarrollo más vulnerables a los efectos del cambio climático. Frente a propuesta de los países emergentes y en vías de desarrollo de crear un Fondo específico para pérdidas y daños, finalmente sólo se hace referencia a que se iniciará un “diálogo” al respecto.

Por último, en relación con la gobernanza climática, cabe destacar que se ha decidido establecer una reunión pre-COP al más alto nivel, para dar un impulso a los compromisos climáticos y aumentar la ambición antes de entrar en las semanas de negociación de cada COP. La primera reunión se celebrará antes de la siguiente COP27, que tendrá lugar en Sharm el-Sheikh (Egipto) en 2022.

2.4. PROTECCIÓN FRENTE A SUSTANCIAS QUÍMICAS, RESIDUOS PELIGROSOS Y MERCURIO

2.4.1. Sustancias químicas y residuos peligrosos (Convenio POP de 2001, Convenio PIC de 1998 y Convenio de Basilea de 1989)

La Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (también conocida como Convención POP, por sus siglas en inglés) de 2001 (en vigor desde 2004) se ocupa de este tipo de sustancias químicas que se acumulan en los organismos vivos poniendo en riesgo la salud y el medio ambiente. La Convención POP pretende alcanzar los siguientes objetivos: (i) la eliminación o limitación de forma estricta de la producción y utilización de doce POP; (ii) la garantía de que se realizará una gestión racional desde el punto de vista ambiental, así como una transformación química de los desechos de POP, e (iii) impedir que surjan nuevos productos químicos similares a estos contaminantes.

La Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (también conocida como Convención PIC, por sus siglas en inglés) de 1998 (en vigor desde el 2004) se aplica a plaguicidas y productos químicos industriales cuyo comercio se prohíbe o se restringe por razones sanitarias o ambientales³⁰. Impone obligaciones de intercambio de información sobre las características de tales sustancias, así como de notificación de su inclusión en el anexo III de forma que el resto de puedan también su importación y comercialización sus propios territorios.

³⁰ Las actividades desarrolladas y programadas en el seno de esta Convención se pueden consultar en [este enlace](#). En mayo de 2013 cuenta ya con 152 partes. El texto en castellano del Convenio se encuentra en [este enlace](#).

La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989 (en vigor desde 1992) regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y controla que su eliminación se realice protegiendo el medio ambiente. No obstante, aunque los Estados se comprometan a deshacerse de sus desechos de forma ecológica, el tratado admite la exportación de estos residuos peligrosos a otros Estados parte siempre y cuando el país exportador no pueda hacerse cargo de su eliminación o el Estado importador requiera la basura como 'materia prima'.

Las tres Convenciones llevan unos años aunando esfuerzos y celebrando sus reuniones de Conferencias de las partes de manera conjunta, lo que se conoce como las BRS COP o "triple COP" sobre productos químicos y desechos. Se realizan con carácter bianual, habiendo sido la última en 2019, por lo que tendría que celebrarse la siguiente en 2021. Y así ocurrió, del 26 al 30 de julio de 2021 se desarrollaron de forma conjunta la COP 15 del Convenio de Basilea, la COP 10 del Convenio de Rotterdam y la COP 10 del Convenio de Estocolmo³¹.

No obstante, como ha sucedido con el resto de COP en el marco de otros acuerdos multilaterales, las reuniones se realizaron de manera virtual y abordando un programa simplificado de trabajo operacional y sustantivo urgente, con el único objetivo de que las convenciones pudieran mantenerse en funcionamiento y aplazando el resto de cuestiones para junio de 2022, cuando se espera tener ya una reunión presencial de las BRS COP.

Así, entre las cuestiones que se decidieron estaban: la elección de la Mesa del Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo o los programas de trabajo y presupuestos de los tres convenios. También tuvieron lugar algunos eventos paralelos como debates sobre la contaminación plástica y en el 20 aniversario de la adopción del Convenio de Estocolmo.

En relación con el Convenio de Estocolmo se planteó una cuestión que se encuentra latente hace años en relación con su financiación, que depende del mecanismo general que constituye el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (más conocido como GEF, por sus siglas en inglés), y que a juicio de los potenciales receptores de las medidas supone un obstáculo para alcanzar dicha financiación. Así, se debatió sobre la necesaria reposición de fondos para el periodo 2022-2026 y la evaluación de necesidades para dicho periodo, dejándose para una futura reunión presencial la discusión sobre si el Convenio de Estocolmo no debiera tener su propio fondo autónomo de financiación.

³¹ [Más información sobre estas reuniones.](#)

Por último, del 20 a 24 de septiembre de 2021 se celebró la vigésimo séptima reunión del Comité de Examen de Productos Químicos del Convenio de Rotterdam (CRC-17)³², durante la cual se revisaron las notificaciones de medidas reglamentarias (propiedades, identificación, uso y su inclusión en los anexos que indican su restricción) sobre cuatro de los siete plaguicidas que se tenían en la agenda (terbufos, tiodicarb, iprodiona y metidatió). Sobre el resto no se pudo iniciar el debate debido a que las sesiones virtuales son más cortas y se empleó mucho tiempo para concluir los debates sobre las primeras cuatro sustancias. Finalmente, el Comité llegó a la conclusión que las sustancias terbufos e iprodiona cumplen los criterios para considerarse como productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos en el Convenio de Rotterdam.

2.4.2. Convenio de Minamata sobre Mercurio (2013)

El Convenio de Minamata sobre mercurio de 2013 (en vigor desde 2017) tiene por objeto limitar las emisiones y liberaciones de mercurio y componentes de mercurio de origen antropocéntrico, por ser una sustancia perjudicial para el medio ambiente y para la salud humana. El objetivo es eliminar los productos que lo contienen para 2020.

Del 1 al 5 de noviembre de 2021 tuvo lugar el segmento virtual de la cuarta Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (COP-4), con objeto de abordar las cuestiones más urgentes y programándose el segundo segmento ya en persona, para principios de 2022, donde se considerarían las cuestiones sustantivas importantes³³. Así, lograron adoptar el programa de trabajo para el segundo segmento de la COP, que se celebrará del 21 al 25 de marzo en Bali (Indonesia), como aprobar el presupuesto para 2022. También se examinaron otras cuestiones como la evaluación de la eficacia del Convenio, la presentación de informes nacionales y la octava reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

2.5. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA: CONVENCIÓN DE AARHUS (1989) Y CONVENIO DE ESCAZÚ (2018)

Si en la región europea contamos ya desde 1989 con el Acuerdo de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales³⁴, recientemente se ha adoptado un texto homólogo para la región de América

³² Sobre esta reunión se puede consultar [este enlace](#).

³³ Sobre esta reunión, [véase](#).

³⁴ [Más información sobre esta Convención](#).

Latina y el Caribe: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales o Acuerdo de Escazú, de 4 de marzo de 2018³⁵. Como hecho reseñable respecto de este acuerdo, resultado de la Conferencia de Río de 2012 (Río+20) y adoptado por 24 Estados, finalmente el 22 de abril de 2021 ha podido entrar en vigor tras depositar Argentina y México sus instrumentos de ratificación tres meses antes, y con ello, se han superado las 11 ratificaciones que eran necesarias para su entrada en vigor.

3. GOBERNANZA AMBIENTAL Y APLICACIÓN DEL DIMA

3.1. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP, por sus siglas en inglés), se creó en 1972 en el marco de la Conferencia de Estocolmo, como una agencia de las Naciones Unidas encargada de coordinar las actividades ambientales globales. Su órgano rector es la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA, por sus siglas en inglés), con una membresía universal (193 Estados), que reúne cada dos años para establecer la agenda ambiental mundial, en cooperación con otras instituciones de NNUU y los AMUMA, y que, a día de hoy, la constituye la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Ya a finales de 2020, la Oficina de la UNEA decidió, que su quinta reunión (UNEA-5) contaría con dos sesiones: una primera en 2021 para adoptar las decisiones de carácter urgente y de procedimiento, que se desarrollaría de manera virtual debido a la aún persistente pandemia; y una segunda, programada para febrero de 2022, en las que se tratarían las cuestiones sustantivas que requiriesen una profundidad en la negociación, a desarrollar presencialmente.

La sesión en línea de UNEA-5 se celebró del 22 al 23 de febrero de 2021³⁶, a la que se inscribieron unos 12.000 participantes, representando a 151 países miembros. En su seno tuvo lugar un diálogo de liderazgo de alto nivel en el que Ministros, altos funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil destacaron algunos puntos de enorme interés como el vínculo intrínseco entre la salud de la naturaleza y la salud humano, entre la crisis climática y la crisis de la naturaleza, que la pandemia

³⁵ El texto del acuerdo se puede acceder en [este enlace](#).

³⁶ Se puede encontrar información sobre esta reunión en [este enlace](#).

es una amenaza pero también una oportunidad para construir un mundo más resiliente e inclusivo, o que se ha de apostar por una recuperación verde y soluciones basadas en la naturaleza. De hecho, el lema de la reunión fue “Fortalecer las acciones para la naturaleza para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible”, y se facilitó una plataforma para compartir enfoques y experiencias exitosas de cómo la protección y restauración de la naturaleza y sus recursos lograba alcanzar estos objetivos.

Además, se adoptaron una serie de decisiones de procedimiento, tales como la aprobación de la Estrategia de Medio Plazo para 2022-2025, y el programa de trabajo y presupuesto para el bienio 2022-2023. Estas decisiones permitieron que el PNUMA pudiera seguir con su trabajo de fortalecer la dimensión ambiental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se reafirmó el liderazgo del PNUMA y el papel crucial que desempeña en la gobernanza ambiental, así como las necesarias soluciones multilaterales a la vista de que la crisis ambiental trasciende fronteras.

3.2. AGENDA 2030, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y FORO DE ALTO NIVEL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés) fue creado en el marco de la Conferencia de Río+20 para que reemplazara a la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y se encargara del seguimiento y examen de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se reúne con carácter anual a nivel ministerial, en el marco de las reuniones del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (donde se encuentra integrado orgánicamente) y cada cuatro años, coincidiendo con las reuniones de la AGNU, a nivel de Jefes de Estado y presidentes de gobierno.

Del 6 al 15 de julio tuvo lugar la sesión del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible para 2021 (HLPF 2021), y lo hizo en un formato híbrido, parte en línea y parte presencial en la sede de las Naciones Unidas³⁷.

La reunión tuvo como protagonista la pandemia, principal causante del retraso en los esfuerzos para lograr la Agenda 2030. Efectivamente, como consecuencia de esta crisis sanitaria las tasas de pobreza, hambruna, desigualdades, pérdida de empleo, endeudamiento y violaciones de derechos humanos se han incrementado, así como ha disminuido las tasas de escolarización infantil. Por este motivo, el Foro se centró en el tema “Recuperación sostenible y resiliente de la pandemia de COVID-19 que promueve las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo

³⁷ [Véase la información.](#)

sostenible: construyendo un camino inclusivo y efectivo para el logro de la Agenda 2030 en el contexto de la década de acción y entrega para el desarrollo sostenible”, incidiendo en sistemas de recuperación tales como la protección social, agricultura sostenible, la digitalización, y fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos y la comunidad internacional, entre otros. Se prestó especial atención a los efectos de la pandemia de COVID-19 en los ODS de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, así como a los desafíos especiales a los que se enfrentan los países de ingresos medianos y la necesidad de reformar el sistema financiero internacional y la arquitectura para aliviar la deuda.

El HLPF 2021 incluyó más de 276 eventos paralelos, diez eventos especiales y lanzamientos de informes de alto nivel. La reunión del Foro concluyó con la aprobación de una Declaración Ministerial en la que se enfatizó la necesidad de una recuperación resiliente de la pandemia de COVID-19 que pueda, a largo plazo, reforzar, estimular y avanzar en los ODS.

Por último, el 20 de septiembre de 2021 tuvo lugar el “Momento OSD 2021”³⁸, coincidiendo con la apertura de la Asamblea General de Naciones Unidas. Con este evento se ponía fin una década de acción en relación con los OSD, poniendo en valor su importancia y la necesidad de impulsar su consecución para esta última década de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible, a pesar de la pandemia de COVID-19. Y es que, según el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021, la pandemia ha borrado los anteriores años de progreso, aumentando la pobreza extrema mundial por primera vez desde 1998³⁹.

El evento contó debates organizados en torno a cinco temas clave: (i) fomentar el diálogo intergeneracional y las soluciones dirigidas por los jóvenes; (ii) abordar los efectos desproporcionados de la pandemia en las mujeres y las niñas; (iii) reducir la brecha digital; (iv) localizar los OSD; y (v) construir instituciones inclusivas efectivas para la justicia, la igualdad y la confianza.

Con el reconocimiento de que las acciones locales juegan un papel fundamental en el cumplimiento de los ODS, el evento lanzó la coalición “Local 2030” para conectar la ONU con los gobiernos y actores locales y regionales y sus asociaciones, así como para apoyarlos en el desarrollo e intercambio de soluciones para avanzar en los ODS a nivel local.

³⁸ [Véase la información.](#)

³⁹ Véase esta información en: [este enlace](#); el texto del informe se encuentra accesible en [este enlace](#).

3.3. FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL (GEF)

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial o GEF (por sus siglas en inglés) se creó en el marco de la Conferencia de Río, para afrontar los problemas ambientales más acuciantes para el planeta. Su función es apoyar económicamente los proyectos medioambientales que le presenten los países, las comunidades y la sociedad civil⁴⁰.

También sirve como mecanismo financiero de 6 grandes AMUMA: Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio climático; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. La labor del FMAM también se centra en la ordenación sostenible de los bosques, las aguas internacionales y el agotamiento de la capa de ozono.

Del 6 al 10 de diciembre tuvo lugar la sexagésima primera reunión del GEF y la trigésimo primera reunión del Consejo del Fondo para los Países Menos Adelantados y del Fondo Especial para el Cambio Climático⁴¹.

En el marco del GEF se adoptaron programas de trabajo por valor de 210,32 millones de dólares estadounidenses para financiar 25 proyectos que contribuirán a una recuperación azul y verde de la pandemia de COVID-19. Entre los 43 países receptores figuran 10 países menos adelantados y 16 pequeños Estados insulares en desarrollo. También se financia un programa con 190,7 millones de dólares, que se ocupará de los productos químicos y su gestión, pero que también tratará los problemas de la biodiversidad, cambio climático, y la degradación de las aguas internacionales.

Además, en la 31ª reunión del Consejo del Fondo para Países Menos Adelantados y el Fondo Especial para el Cambio Climático se aprobó un programa de trabajo por un total de 19,62 millones de dólares estadounidenses para tres proyectos destinados a abordar las prioridades urgentes de adaptación al cambio climático de tres Países menos adelantados: Malawi, Santo Tomé y Príncipe y las Islas Salomón.

La ocasión sirvió igualmente para celebrar el 30º aniversario del GEF y se mantuvo una consulta con organizaciones de la sociedad civil y dirigentes juveniles sobre la promoción y las soluciones dirigidas por los jóvenes a la crisis ambiental del planeta.

⁴⁰ Puede encontrarse información sobre este mecanismo internacional de cofinanciación en [este enlace](#).

⁴¹ Sobre esta reunión, [véase](#).

También se examinaron las prioridades de los convenios para los que el GEF sirve de fondo financiero durante el próximo octavo período de reposición del Fondo (GEF-8), así como las demoras relacionadas con la pandemia en la finalización de esta aportación. La próxima reunión del Consejo del GEF tendrá lugar en junio de 2022, cuando se espera que. Se espera que esta reunión respalde la conclusión de las negociaciones sobre el GEF-8 y comience el próximo ciclo de programación de cuatro años.

4. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

ABEGÓN NOVELLA, Marta. Hacia una regulación sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional: el futuro acuerdo como un tratado de protección de intereses generales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020.

BELLOSO MARTÍN, Nuria. Dos propuestas relativas a los conflictos medioambientales: mediación ambiental y tribunal internacional ambiental. En: SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A. (ed.). *De Sevilla a Filipéa: estudios ambientales en homenaje al Prof. Marcos Augusto Romero*. Sevilla: Punto Rojo, 2021, pp. 133-166.

BOEGLIN, Nicolás. La entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú: celebración en América Latina y profundo malestar en Costa Rica. *El Dial: Suplemento de Derecho Ambiental*, 8 de junio de 2021.

BOGOJEVIC, Sanja. COVID-19, Climate Change Action and the Road to Green Recovery. *Journal of Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2020, pp. 355-359.

BOONRUEANG, Surasak; REID, Colin. Conservation agreements and environmental governance: the role of nongovernmental actors. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 30, n. 1, abril 2021, pp. 118-127.

CASADO RAIGÓN, Rafael (Dir.); JIMÉNEZ PINEDA, Eduardo (Dir.); MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (Coord.). *La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 610 p.

- DÍAZ MENÉNDEZ, Florencia. Desafíos climáticos y cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030. *Observatorio medioambiental*, n. 23, 2020, pp. 43-61.
- DOMÍNGUEZ ALONSO, Alma Patricia. Cooperación al desarrollo: la Agenda 2030 de Naciones Unidas y Derecho de la Unión Europea, español y autonómico. Aranzadi: Thomson Reuters, 2021, 108 p.
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. La diplomacia del clima de la Unión Europea: la acción exterior sobre cambio climático y el Pacto Verde Mundial. Madrid: Reus, 2021, 191 p.
- GILES CARNERO, Rosa. El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: dinámica de avances y limitaciones. Aranzadi: Thomson Reuters, 2021, 200 p.
- MATEOS MARTÍNEZ, José. Agenda 2030 y cambio climático: una respuesta global desde el derecho. En: SOTO CARRASCO, David; PALACIOS MORENO, Mario A. (Coords). *El reto de la Agenda 2030: desafíos éticos y experiencias ambientalistas en Iberoamérica*, Lima (Perú): UPacífico, 2020, pp. 71-100.
- MUÑIZ PÉREZ, Julio César. El nuevo convenio ONU para la protección de la biodiversidad: axiología, objetivos y realidad. En: SOTO CARRASCO, David; PALACIOS MORENO, Mario A. (Coords). *El reto de la Agenda 2030: desafíos éticos y experiencias ambientalistas en Iberoamérica*. Lima (Perú): UPacífico, 2020, pp. 127-150.
- RODRÍGUEZ GOYES, David. Contending Philosophical Foundation in International Wildlife Law: A Discourse Analysis of CITES and the Bern Convention. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021.
- SACHS, Noah M. Toxic Floodwaters: Strengthening the Chemical Safety Regime for the Climate Change Era. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 46, n. 1, diciembre 2020, 52 p.
- WINTER, Gerd. Problems and Solutions of Access to Genetic Resources and Benefit Sharing: A Theoretical Perspective – Part I. *Law, Environment and Development Journal*, vol. 17, n. 1, 2021, pp. 74-84.

WOUTERS, Patricia; VINOGRADOV, Sergei. Adaptation regulatory regimes to address climate change challenges in transboundary water basins: Can multilateral regionalism help? *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2020, pp. 406-416.

ZANINI, Silvia. Covid-19 y la relación hombre-naturaleza: el equilibrio violado. Reflexiones sobre la gestión de la complejidad de las pandemias: de la protección de los ecosistemas al principio de precaución. *Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, vol. 11, n. 4, 2020, pp. 129-140.

Unión Europea: la legislación europea sobre el clima

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

SUMARIO: 1. EL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL OCTAVO PROGRAMA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DESARROLLO DEL PACTO VERDE EUROPEO. 2. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 3. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 4. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES. 5. AGUAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS. 6. FINANCIACIÓN, ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y EMPRESAS. 7. SEGURIDAD NUCLEAR. 8. CONVENIO DE AARHUS, INDUSTRIAS Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN Y OTRAS MATERIAS. 9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.

RESUMEN: El año 2021 es indudablemente el año de la expansión de la pandemia del Covid-19, por lo que todas las actividades de la Unión Europea tienen relación, en mayor o menor medida, con la misma. Además, con cierta preocupación, se vislumbran problemas de cierta envergadura debido a la agresiva posición que Rusia mantiene en relación con Ucrania. Pero, la Unión, en una sociedad tan compleja como la europea, ha seguido desarrollando sus políticas, aunque prácticamente todas tienen en cuenta la incidencia del virus.

Considerando la Unión el Pacto Verde Europeo como el elemento más importante para hacer frente a la compleja y complicada situación futura derivada de la pandemia, ha seguido desarrollando la filosofía del Pacto Verde, mediante la publicación de varias comunicaciones y otros textos de la Comisión, así como normas importantes, y sobre financiación. Además, la propuesta de la Comisión sobre el VIII Programa Ambiental, que establece, en estrecha relación con el Pacto Verde, las líneas maestras de esta política hasta 2030, ha seguido su proceso de aprobación en 2021.

Desde el punto de vista normativo, deben destacarse el Reglamento sobre el cambio climático, que establece un exigente régimen para conseguir reducciones efectivas de emisiones a la atmósfera para un futuro neutral en emisiones, así como los reglamentos reguladores de los instrumentos financieros en materia ambiental, con alguno de nueva creación, y otras normas en diversas materias.

SUMMARY: The year 2021 is undoubtedly the year of the expansion of the Covid-19 pandemic, so all the activities of the European Union are related, to a greater or lesser extent, with it. In addition, with some concern, problems of a certain magnitude are looming due to the aggressive position that Russia maintains in relation to Ukraine. But the Union, in a complex society, has continued to develop its policies, although virtually all of them take into account the incidence of the virus.

Considering the European Green Deal as the most important element in addressing the complex and complicated future situation arising from the pandemic, it has further developed the philosophy of the Green Deal, through the publication of several communications and other Commission texts, as well as important rules, and on financing. In addition, the Commission's proposal on the 8th Environment Action Programme, which establishes, in close connection with the Green Deal, the main lines of this policy until 2030, has continued its approval process in 2021.

From the regulatory point of view, the Regulation on climate change, which establishes a demanding regime to achieve effective reductions in emissions into the atmosphere for an emission-neutral future, as well as the regulations regulating financial instruments in environmental matters, with some newly created, and other standards in various areas, should be highlighted.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Política ambiental. Política de acción por el clima. Pacto Verde Europeo. Octavo Programa Ambiental. Derecho.

KEYWORDS: European Union. Environmental policy. Climate action policy. European Green Deal. 8th Environment Action Programme. Law.

1. EL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL OCTAVO PROGRAMA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL DESARROLLO DEL PACTO VERDE EUROPEO

De acuerdo con el Pacto Verde Europeo y con otros documentos estratégicos, la Comisión Europea aprobó, el 14 de octubre de 2020, la Propuesta de Decisión relativa al Programa General de Acción de la Unión

en materia de Medio Ambiente hasta 2030 [COM (2020) 652 final, Bruselas, 14.10.2020]. Inmediatamente, se remitió al Consejo de la Unión Europea para iniciar el proceso interinstitucional de adopción (Consejo de la UE, doc. 11987/20, Bruselas, 16.10.2020).

A nivel institucional, en el largo proceso de adopción, puede destacarse que el Comité Económico y Social Europeo emitió el Dictamen sobre el "Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2030" (NAT/811, 27.1.2021; DOUE C 123, 9.4.2021), muy crítico con el propio Programa y con la Comisión, preguntándose *"si de verdad es necesario un VIII PMA para dar un mayor impulso a la política de la UE en materia de medio ambiente, la cual se ha situado últimamente en el núcleo de las políticas de la Unión por medio del Pacto Verde Europeo"*, estimando que *"vería su utilidad si, por ejemplo, en el VIII PMA se integrasen y adoptasen las iniciativas estratégicas propuestas por la Comisión para la aplicación del Pacto Verde Europeo"*, por lo que *"propone un debate fundamental sobre el sentido y la utilidad del Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y vuelve a reclamar que se elabore una propia agenda de sostenibilidad de la UE para 2050"*, considerando *"que el Pacto Verde Europeo constituye una base adecuada y sólida para ello"*.

Por su parte, el Comité de la Regiones aprobó, el 5 de febrero de 2021, el Dictamen sobre el Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (COR-2020-05234-00-00-AC-TRA), que lo acoge con satisfacción y pide, entre otras cuestiones, que el mismo desempeñe un importante papel complementario respecto del Pacto Verde Europeo, aunque insta a que la ausencia de medidas en el VIII PMA no se utilice como precedente para el futuros Programas Ambientales, así como un marco de gobernanza multinivel que funcione adecuadamente, y solicita la plena integración de las políticas climáticas y medioambientales, y de las políticas sobre la economía circular, en las medidas presupuestarias, sociales y económicas de la UE.

El mandato para que el Consejo de la UE iniciara las negociaciones con el Parlamento Europeo con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre el VIII PAM fue aprobado por los Representantes Permanentes de los Estados Miembros el 17 de marzo de 2021 (Consejo de la UE, doc. 7121/21, Bruselas, que incluye una propuesta de Decisión sobre el Programa en el Anexo), en el que solicitan que la Comisión lleve a cabo en 2024 una revisión intermedia del Programa y en 2025 proponga una modificación del mismo, para incluir medidas hasta 2030, y asimismo piden añadir algunas especificaciones para supervisar los avances del Programa.

En este contexto del proceso interinstitucional, el Parlamento Europeo inició el estudio de la propuesta del Programa, con la intervención de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (doc. PE680.827v01-00, 3.2.2021; las numerosas enmiendas propuestas pueden verse en el doc. PE689.633v02-00, 11.3.2021), que expresa explícitamente que las acciones y los objetivos del Pacto Verde Europeo se inscriben en el VIII PMA; propone avanzar hacia una economía del bienestar sostenible basada en los objetivos de desarrollo sostenible, sustituye a la propuesta de la Comisión de un modelo de crecimiento regenerativo, por ser un término indefinido, y solicita una revisión del Programa en 2024 y que la próxima Comisión presente propuestas para avanzar hasta 2030. Seguidamente, la Comisión de Transportes y Turismo emitió su opinión (doc. PE661.992v02-00, 19.4.2021), que acoge con satisfacción la propuesta para apoyar la transición de la Unión hacia una economía climáticamente neutra y eficiente en el uso de los recursos, limpia y circular, reforzando el enfoque integrado del desarrollo y la aplicación de políticas con la integración de la sostenibilidad en todas las iniciativas y proyectos pertinentes a escala nacional y de la Unión, precisando algunas cuestiones específicas en materia de transportes. Asimismo, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó su opinión (doc. PE663.278v03-00, 3.6.2021), que estima que los objetivos temáticos prioritarios establecidos deben ser específicos, medibles, coordinados, pero no limitados por los compromisos del Pacto Verde Europeo, y además deben constituir una vía para intensificar progresivamente las acciones y medidas medioambientales de la Unión cuando sea necesario, incluyendo asimismo aportaciones específicas de ámbitos políticos concretos como la restauración de la naturaleza, el comercio, la agricultura y el suelo, la gestión de la pesca, la gestión forestal y la economía circular.

Conforme con los trabajos anteriores, la Comisión de Medio Ambiente, citada, presentó su informe al Pleno del Parlamento, en primera lectura (doc. A9-0203/2021, 17.6.2021), y el Parlamento Europeo aprobó las enmiendas a la propuesta de VIII PAM el 8 de julio de 2021 (doc. P9_TA (2021) 0352).

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2021, se llegó a un acuerdo provisional entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el VIII PAM, que la Comisión acogió con satisfacción al día siguiente. Acuerdo provisional que fue aprobado por los Representantes Permanentes de los Estados Miembros el día 10 de diciembre de 2021 (aceptándose, entre otras cuestiones, la revisión intermedia del PAM en 2024 y el compromiso de la Comisión Europea de presentar propuestas hasta 2030), lo que constituye un paso importante para su aprobación definitiva, ya en 2022.

Por otra parte, en 2021, en paralelo a la lucha contra la pandemia del COVID-19, el desarrollo del Pacto Verde Europeo ha continuado siendo uno de los objetivos esenciales del Programa de trabajo de la Comisión para 2021 [COM (2020) 690 final, Bruselas, 19.10.2020].

En este sentido, la Comisión ha continuado adoptando diversos textos estratégicos e informes en el marco del desarrollo del Pacto Verde Europeo, entre los que pueden destacarse (debiendo tenerse en cuenta asimismo los relativos al cambio climático y las emisiones a la atmósfera, que mencionaremos más tarde):

- Comunicación sobre “Forjar una Europa resiliente al cambio climático-La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE” [COM (2021) 82 final, Bruselas, 24.2.2021].
- Comunicación sobre el “Plan de Acción para el desarrollo de la Producción Ecológica” [COM (2021) 141 final/2, y Anexo, Bruselas, 19.4.2021].
- Comunicación sobre “La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»” [COM (2021) 400 final, Bruselas, 12.5.2021].
- Comunicación sobre “Un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible” [COM (2021) 240 final, Bruselas, 17.5.2021].
- “Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible” [COM(2021) 390 final, y Anexo, Estrasburgo, 6.7.2021].
- Comunicación relativa a la “Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030” [COM (2021) 572 final, Bruselas, 16.7.2021].
- Comunicación sobre “La Nueva Bauhaus Europea: hermosa, sostenible, juntos” [COM (2021) 573 final, con Anexos, Bruselas, 15.9.2021].
- Informe de la Comisión sobre “Avances en la competitividad de las tecnologías energéticas limpias” [COM (2021) 952 final, Bruselas, 26.10.2021].
- Comunicación sobre sobre “La intensificación de la lucha contra la delincuencia medioambiental” [COM (2021) 814 final, Bruselas, 15.12.2021].

Además, en este año se publicó la interesante resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (DOUE C 270, 7.7.2021), que subraya que el Pacto Verde debe ser un elemento fundamental de la estrategia europea para lograr un nuevo crecimiento sostenible, respetando al mismo tiempo los límites del planeta, y para crear oportunidades económicas, impulsar la inversión y ofrecer empleos de calidad, y realiza comentarios, a veces críticos, con el Pacto, en cada una de sus partes.

Por otra parte, teniendo en cuenta la lucha contra la pandemia del COVID-19 y otras incertidumbres que se vislumbran con cierta preocupación (como la agresiva posición de Rusia en relación con Ucrania), se aprobó la Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de 16 de diciembre de 2021, sobre “Prioridades legislativas de la UE para 2022” (DOUE C 514 I, 21.12.2021), que mantiene como primera prioridad el desarrollo del Pacto Verde Europeo.

2. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Este ámbito continúa siendo esencial para la Unión Europea, lo que es apreciable en los textos propuestos y en las importantes normas adoptadas en 2021.

En relación con la situación, la Comisión publicó el “Informe sobre la acción por el clima de la UE de 2021. Catalizar la acción europea por el clima hacia un futuro verde, justo y próspero” [COM (2021) 960 final, Bruselas, 26.10.2021], que constata que la Unión superó su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, mientras que en el año 2020 se observó un descenso récord debido a la pandemia de COVID-19.

En efecto, en el año 2020, las emisiones de gases de efecto invernadero de la Europa de los Veintisiete disminuyeron un 31 %2 con respecto a los niveles de 1990, y alcanzaron su nivel más bajo en 30 años; si se suman las emisiones y absorciones de gases resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la reducción neta de las emisiones es del 34%; con lo que se confirma que la UE ha superado sustancialmente su objetivo de reducir las emisiones de GEI en un 20% en 2020, en comparación con 1990, de acuerdo con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y la propia legislación europea; siendo destacable que desde 2005 las emisiones en los sectores cubiertos derivadas de la generación de electricidad, de la mayor parte de la producción industrial y de la aviación se han reducido en alrededor del 43% (aunque debe tenerse en cuenta que la reducción de las emisiones en 2020 de un 10% en

comparación con 2019, debido a la pandemia del COVID-19). Por el contrario, desde 1990 el PIB combinado de la UE creció más de un 50 %, con lo que se confirma la definitiva disociación entre el crecimiento económico y el aumento de emisiones contaminantes a la atmósfera.

Por otra parte, el informe confirma también una importante intensificación de la acción europea por el clima. En efecto, conforme con el Acuerdo de París, la UE fijó el objetivo de neutralidad climática para 2050 en diciembre de 2019, y también adoptó el Pacto Verde Europeo, que prevé una transición ecológica y justa, una potenciación de las tecnologías digitales, que desempeñan un papel cada vez más crucial en la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. En diciembre de 2020, el Consejo Europeo aprobó un objetivo para 2030 de reducir al menos un 55 % las emisiones netas (que anteriormente estaba fijado en un 40 % de emisiones de GEI), una vez adoptada la Comunicación de la Comisión sobre los objetivos climáticos para 2030 [COM (2020) 562, Bruselas, 17.9.2020] que propuso una vía más equilibrada hacia la neutralidad climática. Esto obligó a la UE y a sus Estados Miembros a presentar contribuciones a escala nacional actualizadas a la Convención del Cambio Climático; en octubre de 2021, 20 Estados Miembros presentaron sus estrategias a largo plazo, pero se animó a que estudien la posibilidad de actualizar y, en la medida de lo posible, aumentar su ambición climática, en relación con los nuevos documentos relativos a esos objetivos.

Asimismo, la reducción, entre 2005 y 2020, de las emisiones de los principales contaminantes a la atmósfera se confirmó, antes, en el informe de la Comisión "Segunda perspectiva sobre el paquete «aire limpio»" [COM (2021) 3 final, Bruselas, 8.1.2021].

En este mismo marco de trabajo relativo a la consecución de los objetivos climáticos de la UE, la Comisión aprobó la Comunicación "«Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática" [COM (2021) 550 final, Bruselas, 14.7.2021].

En efecto, de acuerdo con el Pacto Verde Europeo, la UE se ha fijado, en la Legislación europea sobre el clima, que analizaremos inmediatamente, el objetivo vinculante de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, y para conseguirlo en las próximas décadas habrá que reducir sustancialmente los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero, pero, como paso intermedio hacia la neutralidad climática, la UE ha elevado su objetivo en materia climática para 2030 comprometiéndose a reducir las emisiones en al menos un 55 % de aquí a 2030.

El paquete de medidas "Objetivo 55" es un conjunto de propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE en materia de clima, energía y transporte con el fin de adaptar las normas vigentes a los objetivos fijados para 2030 y 2050. Concretamente, además de la Comunicación general, con una gran ambición, se propone adoptar o modificar:

- el régimen de comercio de derechos de emisión (con el objetivo de conseguir una reducción global de las emisiones en los sectores afectados del 61 % en 2030 en relación con los valores de 2005);
- la normativa sobre objetivos anuales vinculantes en materia de emisiones de GEI para los Estados Miembros en sectores que no están cubiertos por otros regímenes (con el objetivo de aumentar las reducciones del 29 % al 40 % respecto a los niveles de 2005, actualizando en consecuencia los objetivos nacionales);
- el régimen de las emisiones y absorciones resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura;
- la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables (en la que se aumenta, para 2030, a un mínimo del 40 % el objetivo actual del 32 % de fuentes de energía renovables en la combinación energética global);
- la Directiva de Eficiencia Energética, aumentando el objetivo de eficiencia energética de la UE del 32,5 % al 36 % para el consumo de energía final y al 39 % para el consumo de energía primaria);
- -la legislación relativa a la implantación de una infraestructura para la recarga o el repostaje de vehículos con combustibles alternativos y proporcionar fuentes alternativas de suministro de energía a los buques en puertos y a las aeronaves estacionadas;
- las normas en materia de emisiones de CO₂ de turismos y furgonetas (aumentando los objetivos de reducción para 2030 y fijando un nuevo objetivo del 100 % para 2035; lo que, en la práctica, implica que a partir de 2035 ya no será posible comercializar en la UE turismos o furgonetas que tengan un motor de combustión interna);
- la Directiva sobre la Imposición de los Productos Energéticos y de la Electricidad;

- la propuesta sobre un mecanismo de ajuste en frontera por carbono (con la finalidad de evitar que los esfuerzos de reducción de emisiones se vean contrarrestados por un aumento de las emisiones fuera de las fronteras de la UE debido a la deslocalización de la producción a países terceros, con políticas menos ambiciosas que las europeas, o debido al aumento de las importaciones de productos intensivos en carbono);
- el régimen de los combustibles de aviación más sostenibles y los combustibles más ecológicos en el transporte marítimo, y
- la propuesta sobre el Fondo Social para el Clima (con un total de 72.200 millones de euros para el período 2025-2032).

Posteriormente, se han aprobado informes de la Presidencia del Consejo de la UE sobre “Los progresos realizados con respecto al paquete de propuestas legislativas «Objetivo 55»”¹

Durante el año 2021, la Unión Europea ha aprobado el Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), que es una de las normas más importantes en materia de acción por el clima y de las ambiciosas de las previstas en el Pacto Verde Europeo, pues, de acuerdo con el Acuerdo de París y en el contexto de la política europea de acción por el clima. Desde el punto de vista jurídico, debe resaltarse que, si bien ya había aprobado algunos en materia ambiental y de acción por el clima, es el más importante en estas materias, al establecer objetivos obligatorios para los Estados Miembros directamente.

El Reglamento, en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo, así como de algunos textos y resoluciones europeas, establece un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros reguladas en el Derecho de la Unión; para lo cual, y esto es lo más resaltable, establece un objetivo vinculante de neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050, con el fin de alcanzar el objetivo a largo plazo referente a la temperatura y proporciona un marco para avanzar en la consecución del

¹ Consejo de la UE, doc. 13977/21, 22.11.2021; doc. 13670/21, 13725/21 y 13896/21, 19.11.2021; doc.14585/21, 6.12.2021), y se iniciaron los debates para su aprobación en el Consejo de la UE-Medio Ambiente, celebrado el 20 de diciembre de 2021 (doc.14926/21).

objetivo global de adaptación establecidos en el Acuerdo de París; además, establece también un objetivo vinculante para la Unión de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 (art. 1).

El objetivo vinculante de neutralidad climática establecido supone que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas. Para ello, las Instituciones de la Unión y los Estados Miembros adoptarán las medidas necesarias, respectivamente, para permitir la consecución colectiva del objetivo de neutralidad climática, teniendo en cuenta la importancia de promover tanto la equidad y la solidaridad entre los Estados Miembros como la eficiencia en términos de costes (art. 2).

Además, como hemos señalado, el Reglamento establece, también de forma vinculante, y con la misma finalidad, los objetivos climáticos intermedios de la Unión. En efecto, el objetivo climático vinculante de la Unión para 2030 consistirá en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030, incluyendo reducciones de emisiones rápidas y previsibles, e incrementos de las absorciones por sumideros naturales, e incluso se prevén revisiones de la legislación europea para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos (art. 4).

Asimismo, y con la misma finalidad que las medidas anteriores, se prevé que se fijará un objetivo climático para 2040 a escala de la Unión, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento que se establece, mediante la presentación por la Comisión de una propuesta de modificación de este Reglamento, con una evaluación de impacto detallada y un presupuesto indicativo en materia de gases de efecto invernadero; además, se establece las cuestiones que la Comisión ha de tener en cuenta al proponer el objetivo climático para 2040 (como la información científica del IPCC y del Consejo Consultivo que se crea por el art. 3; las repercusiones sociales, económicas y ambientales, incluido el coste de la inacción; las mejores tecnologías disponibles, rentables, seguras y escalables, etc.) (art. 4).

Por otra parte, con buen criterio, el Reglamento (art. 5) establece asimismo el régimen de la adaptación al cambio climático, ya que debe avanzar en paralelo a las medidas de mitigación. Así, se prevé que tanto las Instituciones de la Unión como los Estados Miembros garantizarán un avance continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, de conformidad con el Acuerdo de París.

Para ello, se prevé que la Comisión adoptará una estrategia de la Unión sobre la adaptación al cambio climático en consonancia con el Acuerdo de París y la revisará periódicamente; asimismo, se prevé que los Estados Miembros adoptarán y aplicarán estrategias y planes de adaptación nacionales, estableciendo ciertas condiciones y requisitos para su elaboración, y también se precisan algunas condiciones de las políticas de adaptación a llevar a cabo por las Instituciones y por los estados Miembros (ser coherentes, integración, etc.).

Finalmente, en relación con esta materia, se prevé que, a más tardar el 30 de julio de 2022, la Comisión deberá adoptar unas directrices que establezcan principios y prácticas comunes para la determinación, clasificación y gestión prudencial de los riesgos climáticos físicos materiales a la hora de planificar, desarrollar, ejecutar y supervisar proyectos y programas para proyectos.

El Reglamento prevé el proceso de evaluación de los avances y medidas de la UE; concretamente, la Comisión, a más tardar el 30 de septiembre de 2023, y después cada 5 años evaluará los relativos a la UE y las medidas nacionales, y, en su caso, propondrá la revisión de las medidas europeas y algunas recomendaciones relativas a las de los Estados Miembros; previendo algunas disposiciones comunes (arts. 6, 7 y 8).

Para finalizar, el Reglamento establece disposiciones en materia de participación pública (art. 9), la elaboración de hojas de ruta sectoriales, por sectores de la economía, con colaboración y supervisión de la Comisión (art. 10), la evaluación y revisión del propio Reglamento (art. 11), y la modificación de algunos Reglamentos (arts. 12 y 13).

En el proceso de aprobación del Reglamento, la Comisión adoptó la "Nueva Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. Forjar una Europa resiliente al cambio climático" [COM (2021) 82 final, Bruselas, 24.2.2021], que, de acuerdo con el Pacto Verde, establece el proceso para prepararse para los efectos inevitables del cambio climático y para ser resiliente al cambio climático hasta el año 2050. Para ello, entre otras cuestiones, se prevé la mejora y el intercambio de conocimientos (p. ej., a través de plataformas y observatorios de la UE) y la recopilación de más y mejores datos sobre los riesgos y las pérdidas relacionados con el clima; pone de relieve que debe apoyarse la evolución de las políticas a todos los niveles y sectores, especialmente la resiliencia local y justa; analiza la relevancia macrofiscal del cambio climático y los riesgos de catástrofes naturales y subraya la importancia de integrar la resiliencia frente al cambio climático en los marcos fiscales nacionales, y también hace hincapié en las soluciones basadas en la naturaleza.

En este sentido, puede resaltarse, por su carácter concreto, la interesante Comunicación de la Comisión relativa a las “Orientaciones técnicas sobre la defensa contra el cambio climático de las infraestructuras para el período 2021-2027” (DOUE C 373, 16.9.2021).

Junto al Reglamento del clima, que es la norma más importante aprobada en 2021, la UE ha aprobado otras relativas a la acción por el clima:

- Decisión (UE) 2021/355, de la Comisión, de 25 de febrero de 2021 relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DOUE L 68, 26.2.2021).
- Reglamento de ejecución (UE) 2021/392, de la Comisión, de 4 de marzo de 2021 relativo al seguimiento y la notificación de los datos sobre las emisiones de CO₂ de los turismos y los vehículos comerciales ligeros (DOUE L77, 5.3.2021).
- Decisión de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, por la que se dan instrucciones al administrador central para que introduzca cambios en los cuadros nacionales de asignación de Bulgaria, Alemania, España, Italia, Chipre, Hungría, Países Bajos, Polonia y Portugal en el Diario de Transacciones de la Unión Europea (DOUE C 159, 19.4.2021).
- Decisión de la Comisión, de 15 de abril de 2021, por la que se dan instrucciones al administrador central para que introduzca cambios en los cuadros nacionales de asignación de Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Letonia, Hungría, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia en el Diario de Transacciones de la Unión Europea (DOUE C 272 I, 8.7.2021).
- Decisión de ejecución (UE) 2021/1876, de la Comisión, de 20 de octubre de 2021, relativa a las emisiones de gases de efecto invernadero contempladas en la Decisión nº 406/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, correspondientes a cada Estado miembro en 2019 (DOUE L 378, 26.10.2021).

Además, la Comisión adoptó el informe sobre “La revisión y actualización del tercer plan de aplicación de la Unión Europea de conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1021 sobre contaminantes orgánicos persistentes” [COM(2021) 408 final, Bruselas, 22.7.2021], en cumplimiento del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001, y que concluye que, en la Unión, las medidas legales relacionadas con la producción, la comercialización y el uso de estos contaminantes, así como las que abordan

el tratamiento de los residuos que consisten en tales contaminantes o que los contienen, son suficientemente amplias para cubrir las obligaciones previstas en los textos internacionales.

Asimismo, es interesante la Recomendación (UE) 2021/1749, de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de «primero, la eficiencia energética»: de los principios a la práctica-Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá (DOUE L 350, 4.10.2021), dictada conforme con Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de 2018, y realiza diversas recomendaciones en relación con el principio de “primero, la eficiencia energética”, que implica adoptar un enfoque holístico que tenga en cuenta la eficiencia global del sistema energético integrado y promueva soluciones más eficientes para la neutralidad climática a lo largo de la cadena de valor (desde la producción de energía y el transporte por la red hasta el consumo final de energía), de modo que se logren eficiencias tanto en el consumo de energía primaria como en el consumo de energía final.

Por otra parte, la Comisión aprobó el “Informe anual sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro en el año 2019” [COM (2021) 585 final, Bruselas, 24.9.2021], elaborado conforme con la Directiva 2013/30/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro (DOUE L 178, 28.6. 2013), en el que se constata que, con 543 instalaciones en la UE, el número de instalaciones disminuyó en 2019 en comparación con el ejercicio precedente (556 en 2018), aunque el nivel de producción total de petróleo y gas aumentó ligeramente; que las autoridades de los Estados Miembros han multiplicado sus esfuerzos para asegurar un nivel de seguridad elevado de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, pues aumentó el número de instalaciones inspeccionadas (pasando de 318 en 2018 a 337 en 2019), si bien, el seguimiento en forma de medidas de ejecución en 2019 fue menor que el año anterior, y que el número de accidentes graves en la UE disminuyó de 6 a 4 entre 2018 y 2019, el número total de incidentes en todos los Estados Miembros aumentó de 124 (2018) a 168 (2019), notificándose una víctima mortal en 2019, así como 101 lesiones y 45 lesiones graves.

3. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En desarrollo del Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó el 11 de marzo de 2020 el “Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva” [COM (2020) 98 final, y Anexo,

Bruselas, 11.3.2020], que enmarca las acciones en esta materia; en relación con el que se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021 [P9_TA (2021) 0040; DOUE C 465, 17.11.2021], que lo acoge satisfactoriamente, aunque realiza comentarios y propuestas muy concretas, y a veces críticas.

Mediante la Decisión de ejecución (UE) 2021/1752, de la Comisión, de 1 de octubre de 2021, se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo, la verificación y la comunicación de datos sobre la recogida separada de residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso (DOUE L349, 4.10.2021), conforme con la Directiva (UE) 2019/904, que establece los objetivos sobre la recogida separada, para su reciclado, de residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso.

4. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES

Con carácter general, debe recordarse que, en el marco del desarrollo del Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó la Estrategia de la UE sobre "La biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas" [COM (2020) 380 final], que propone objetivos de protección para 2030, reforzar la recuperación de los recursos naturales y aumentarlos, con medidas diversas para conseguirlo.

Desde el punto de vista de la financiación de las acciones en esta materia, debe resaltarse el ahora denominado Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), creado originalmente en 1992 para financiar proyectos y acciones en materia de protección de la naturaleza, vinculados a la Directiva de Hábitats y a la Red Natura 2000.

Actualmente, de acuerdo con las normas generales de los instrumentos financieros, el Reglamento (UE) 2021/783, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DOUE L 172, 17.5.2021), aprueba el nuevo Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), que, con un presupuesto de 5.432 millones € para los años 2021-2027, tiene por objetivo contribuir al cambio hacia una economía sostenible, circular, energéticamente eficiente, basada en energías renovables, climáticamente neutra y resiliente frente al cambio climático, para proteger, restaurar y mejorar la calidad del medio ambiente, incluidos el aire, el agua y el suelo, y para frenar e invertir la pérdida de biodiversidad y hacer frente a la degradación de los ecosistemas, también mediante el apoyo a la aplicación y gestión de la red Natura 2000, contribuyendo así al desarrollo sostenible, y que incluye dos áreas: medio ambiente (con casi 3.500 millones €) y acción por el clima (con más de 1900 millones €).

Por otra parte, se aprobó la Decisión de la Comisión, de 4 de junio de 2021 (DOUE C229, 15.6.2021), que establece el régimen de la licencia de uso, con sus condiciones del logotipo de Natura 2000 (vid. figura), con la finalidad de identificar fácilmente tales espacios, con todas las garantías de protección de la misma.



Imagen 1: Logotipo de Natura 2000. © Unión Europea

Además, en esta materia, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 28 de abril de 2021, sobre la protección del suelo (P9_TA(2021)0143; DOUE C 506, 15.12.2021), que hace hincapié en la importancia de proteger los suelos en la Unión y favorecer su buen estado, y propone acciones y medidas, y, antes, la Resolución de 22 de octubre de 2020 (P9_TA (2020) 0285; DOUE C 404, 6.10.2021), con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un marco jurídico europeo para detener e invertir la deforestación mundial impulsada por la propia Unión.

5. AGUAS Y SUSTANCIAS QUÍMICAS

En materia de aguas, la Comisión ha aprobado el detallado informe sobre “Aplicación de los programas de medidas previstos. Nuevas sustancias prioritarias. Evaluaciones preliminares del riesgo de inundación y zonas de riesgo de inundación potencialmente significativo” [COM (2021) 970 final, Bruselas, 15.12.2021], en aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE), la Directiva sobre normas de calidad ambiental (2008/105/CE), modificada por la Directiva 2013/39/UE, y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE), en el que constata la mayoría de los Estados Miembros han realizado algunos progresos para detectar las deficiencias que impiden lograr un buen estado del agua con respecto a cada presión significativa y el nivel de aplicación de las medidas necesarias para dicho objetivo. Además, se han podido constatar avances significativos en la aplicación de medidas, especialmente en relación con la lucha contra la

contaminación, así como con la captación y la eficiencia del agua; aunque, es evidente que la distancia que hay que recorrer para cumplir plenamente los objetivos de la Directiva marco sobre el agua sigue siendo considerable. Finalmente, se hacen precisiones sobre los tres ámbitos sustantivos de las Directivas.

En materia de sustancias químicas, se ha dictado el Reglamento de ejecución (UE) 2021/1355, de la Comisión, de 12 de agosto de 2021, relativo a los programas nacionales de control plurianuales para los residuos de plaguicidas que deben establecer los Estados Miembros (DOUE L 291, 13.8.2021), en aplicación del Reglamento sobre controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios de 2017, que prevé que los Estados Miembros establecerán programas nacionales de control plurianuales para los residuos de plaguicidas como parte de sus planes nacionales de control plurianuales, con su contenido (productos que deben analizarse, número de análisis, plaguicidas a analizar, etc.), que deberán actualizarse anualmente. El reglamento será de aplicación a partir del 15 de diciembre de 2022.

Además, la Comisión adoptó el Informe sobre "La aplicación del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas" [COM(2021) 287 final/2, Bruselas, 6.7.2021]. Los biocidas tienen por objetivo controlar los organismos nocivos para la salud humana, la salud animal o los materiales (como, p. ej., la madera), y desempeñan un papel importante en la vida diaria de los ciudadanos de la UE.

El informe señala que todas las disposiciones del Reglamento se encuentran plenamente operativas, y resalta que la importancia de los biocidas, concretamente de los desinfectantes para la higiene humana y la desinfección de superficies, ha quedado especialmente patente con la pandemia de COVID-19.

Por el contrario, los principales problemas identificados son el lento progreso en la evaluación de las sustancias activas incluidas en el programa de revisión, y las continuas y considerables demoras tanto en la aprobación de las sustancias activas como en los procesos de autorización de productos. En efecto, se constata que la innovación en materia de sustancias activas nuevas ha sido muy limitada, pues se ve obstaculizada por los elevados costes normativos y unos procedimientos muy prolongados, el mercado relativamente reducido de los biocidas y su fragmentación, así como la baja rentabilidad de las inversiones; además, cabe señalar también que los avances tan lentos del programa de revisión han desincentivado el desarrollo

de sustancias activas nuevas. Por ello, el informe estima que completar el programa de revisión es crucial para lograr los objetivos del Reglamento sobre biocidas, y se considera que los Estados Miembros han de adoptar las medidas necesarias para garantizar que sus autoridades pueden desempeñar el papel de autoridad evaluadora de las solicitudes de aprobación, autorización y renovación.

En este mismo ámbito, el Parlamento Europeo aprobó la interesante Resolución de 10 de julio de 2020, sobre la estrategia en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad (P9_TA (2020) 0201; DOUE C 371, 15.9.2021), que considera acertado el objetivo del Pacto Verde de avanzar hacia una contaminación cero para conseguir un medio ambiente sin sustancias tóxicas, y reconoce el papel esencial del sector de las sustancias químicas para alcanzar los objetivos del Pacto, en particular la aspiración a una contaminación cero, la neutralidad climática, la transición energética, la promoción de la eficiencia energética y la economía circular, ofreciendo procesos y materiales de producción innovadores, por lo que pide a la Comisión que presente una estrategia exhaustiva en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad para traer el cambio de paradigma necesario para realizar la aspiración a una contaminación cero, precisando acciones y medidas en tal sentido.

6. FINANCIACIÓN, ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS Y EMPRESAS

En el ámbito de la financiación europea en materia de medio ambiente, destaca por su importancia el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht de 1992, como instrumento financiero europeo para ayudar a los Estados Miembros menos desarrollados, originalmente con vistas a la Unión Económica y Monetaria, mediante la financiación de la entonces Comunidad Europea de proyectos en materia de redes transeuropeas de infraestructuras de transporte y sobre medio ambiente, en los Estados que no alcanzaran ciertos porcentajes de riqueza nacional en comparación con los datos de la Comunidad; siendo regulado por varios Reglamentos que precisan el presupuesto, los Estados Miembros que recibirán los fondos y los requisitos de las ayudas. Los primeros textos son de 1993-1994, que se actualizaron en 1999, en 2006, ya en un marco más general de la Política de Cohesión, en 2013, en que se aprueban los textos para los años 2014-2020, y en 2021, en que se han aprobado los relativos al nuevo ciclo 2021-2027; constituyendo actualmente el instrumento de financiación ambiental más importante que existe.

Actualmente, el Fondo de Cohesión se regula en el marco de la Política de la Unión de Cohesión Económica, Social y Territorial (arts. 3-TUE y 174-178- TFUE), como una contribución financiera europea a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte. En 2021, como hemos señalado, se aprobaron los Reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE para el nuevo ciclo 2021-2027, y que en relación con la Política Ambiental constituyen el mayor volumen de financiación pública nunca previsto en ninguna otra parte del mundo.

En este sentido, el Reglamento (UE) 2021/1060, del PE y del Consejo, de 24 de Junio de 2021, por el que se dictan disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE Plus, Fondo de Cohesión, Fondo de Transición Justa y Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, entre otros, establece el régimen general aplicable a todos, incluyendo entre sus objetivos una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible, y mejor conectada, mejorando la movilidad, y se prevé expresamente la contribución concreta a los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión. Además, se fija el volumen de financiación previsto para los años 2021 a 2027, que asciende a más de 330.224 millones de euros, y a 7.500 millones para el Fondo de Transición Justa; correspondiéndole a España más de 30.000 millones de euros (Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131 de la Comisión de 5 de julio de 2021, DOUE L 244, 9.7-2021).

En el marco del anterior, y teniendo en cuenta que todos los Fondos e Instrumentos deben contribuir a los objetivos medioambientales, debe destacarse el Fondo de Cohesión, regulado en el Reglamento (UE) 2021/1058, del PE y del Consejo, de 24 de Junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, ya que, con un presupuesto de más de 42.500 millones €, está destinado a los Estados Miembros con una RNB per cápita inferior al 90%, calculada para 27 EM sobre el período 2015-2017 (Estados que se determinan en la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1130 de la Comisión, de 5 de julio de 2021, DOUE L 244, 9.7.2021, ya sin incluir a España), para la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte.

Además, se ha creado un nuevo instrumento financiero relacionado con el medio ambiente, la acción climática y el desarrollo sostenible: el Fondo de Transición Justa, regulado, de acuerdo con el Reglamento sobre

disposiciones comunes, citado, por el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021. El Fondo de Transición Justa tiene el objetivo específico, basado en el Acuerdo de París, de hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales de la transición hacia los objetivos en materia de energía y clima de la Unión para 2030 y una economía climáticamente neutra de la Unión de aquí a 2050, con un presupuesto de 7.500 millones de euros, añadiéndose 10.000 millones más (y posteriormente puede aumentar mediante el interesante Mecanismo de recompensa ecológica, para los Estados Miembros cumplidores), de los que a España corresponden 790 millones € (Decisión de Ejecución (UE) 2021/1129, de la Comisión, de 5 de julio de 2021).

En este marco de actuación, se aprobó el Reglamento (UE) 2021/1229, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2021, relativo al instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa, que establece el instrumento de préstamo al sector público para la duración del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 en apoyo a las entidades del sector público mediante una combinación de subvenciones con cargo al presupuesto de la Unión y de préstamos concedidos por los socios financieros, y fija los objetivos del Instrumento; asimismo, establece normas para el componente de subvención del Instrumento, que abarcan en particular el presupuesto del Instrumento, las formas de apoyo de la Unión y las disposiciones sobre admisibilidad. El Instrumento prestará apoyo a los territorios de la Unión que afrontan graves desafíos sociales, económicos y medioambientales derivados de la transición hacia el objetivo climático de la Unión para 2030 y el objetivo de neutralidad climática en la Unión a más tardar en 2050.

En materia económico-medioambiental, en 2018, la Comisión aprobó el plan de acción sobre la financiación del desarrollo sostenible [COM (2018) 97 final, Bruselas, 8.3.2018], cuyos pilares eran: un sistema de clasificación, o "taxonomía", de las actividades sostenibles, un marco de divulgación para empresas financieras y no financieras, e instrumentos de inversión, incluidos índices de referencia, normas y etiquetas.

En relación al primer pilar, el instrumento esencial es el Reglamento (UE) 2020/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (DOUE L 198, 22.6.2021), que establece los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible a efectos de fijar el grado de sostenibilidad medioambiental de una inversión.

En relación con el segundo pilar, entre otras normas, se aprobó el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (DOUE L 198, 22.6.2020), y últimamente, para complementar el anterior, se han aprobado el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139, de la Comisión, de 4 de junio de 2021 (DOUE L442, 9.12.2021), que establece los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales, así como el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 de la Comisión, de 6 de julio de 2021 (DOUE L 443, 10.12.2021), relativo a las actividades económicas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, y establece la especificación de la metodología para cumplir con la obligación de divulgación de información.

Respecto al tercer pilar, debe destacarse el Reglamento (UE) 2019/2089, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019 (DOUE L 317, 9.12.2019), sobre los índices de referencia de transición climática de la UE, los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París y la divulgación de información relativa a la sostenibilidad de los índices de referencia, así como la propuesta de Reglamento sobre los bonos verdes europeos [COM(2021) 391 final, y Anexos, Bruselas, 6.7.2021], que establece requisitos uniformes para los emisores de bonos que deseen utilizar la designación "bono verde europeo" o "BVEu" para sus bonos medioambientalmente sostenibles puestos a disposición de inversores en la Unión y un sistema de registro y un marco de supervisión para los verificadores externos de tales bonos.

Además, en cumplimiento del plan citado, y teniendo en cuenta el Pacto Verde, se publicó la Directiva Delegada (UE) 2021/1269, de la Comisión, de 21 de abril de 2021 (DOUE L 277, 2.8.2021), que modifica la Directiva Delegada (UE) 2017/593 (DOUE L 87, 31.3.2017) en relación con la integración de los factores de sostenibilidad en las obligaciones en materia de gobernanza de productos. En este mismo marco, se aprobaron además el Reglamento Delegado (UE) 2021/1256, de la Comisión, de 21 de abril de 2021 (DOUE L 277, 2.8.2021), sobre la integración de los riesgos de sostenibilidad en la gobernanza de las empresas de seguros y reaseguros; el Reglamento Delegado (UE) 2021/1255, de la Comisión, de 21 de abril de 2021, relativo a los riesgos de sostenibilidad y los factores de sostenibilidad que deben tener en cuenta los gestores de fondos de inversión alternativos, y Reglamento Delegado (UE) 2021/1257, de la Comisión, de 21 de abril de 2021, sobre la integración de los factores, los riesgos y las preferencias de

sostenibilidad en los requisitos de control y gobernanza de los productos aplicables a las empresas de seguros y los distribuidores de seguros, y en las normas de conducta y de asesoramiento en materia de inversión relativas a los productos de inversión basados en seguros (los tres publicados en el DOUE L 277, 2.8.2021).

De acuerdo con la filosofía del plan citado, y con las medidas tomadas, en el marco del Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó la Comunicación “Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo” [COM(2021) 188 final, Bruselas, 21.4.2021], que establece la acción de futuro, resaltando su importancia, en relación con la taxonomía de la UE y del establecimiento de criterios técnicos de selección para determinar si puede considerarse que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la consecución de objetivos ambientales.

Con un ámbito más amplio, con la finalidad de consolidar el camino emprendido con el plan de 2018 y de traducir los objetivos del Pacto Verde en todo el sistema financiero, la Comisión ha aprobado la “Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible” [COM (2021) 390 final, y Anexo, Bruselas, 6.7.2021], que establece las líneas de acción futuras en materia de financiación sostenible; más concretamente, determina cuatro áreas principales en las que se necesitan acciones adicionales para que el sistema financiero apoye plenamente la transición de la economía hacia la sostenibilidad, y que son las siguientes:

- financiación de la transición hacia la sostenibilidad: se proporcionan herramientas y políticas para permitir que los actores económicos de toda la economía financien sus planes de transición y alcancen objetivos medioambientales más amplios y objetivos climáticos, cualquiera que sea su punto de partida; destacando que la Comisión anuncia la elaboración de un acto complementario sobre taxonomía climática, con actividades no cubiertas aún, como la acuicultura y determinados sectores de la energía, incluyendo el gas natural y la energía nuclear, que provocará intensos debates una vez conocido;
- inclusividad, al incluir a personas y pymes, tratando de ofrecer un mayor acceso a una financiación sostenible;
- resiliencia y contribución del sector financiero, previendo la forma en que el propio sector financiero puede contribuir a los objetivos del Pacto Verde y al mismo tiempo hacerse más resiliente y luchar contra el blanqueo de capitales, y

- ambición mundial, fomentando un consenso internacional para lograr una agenda mundial ambiciosa sobre financiación sostenible.

7. SEGURIDAD NUCLEAR

En este ámbito, se ha aprobado el Reglamento (Euratom) 2021/100, del Consejo, de 25 de enero de 2021 (DOUE L 34, 1.2.2021), que establece un programa financiero específico para la clausura de instalaciones nucleares y la gestión de residuos radiactivos, y que proporcionará apoyo financiero a la clausura segura de varias unidades de la central nuclear de Kozloduy (Bulgaria) y de la central nuclear de Bohunice V1 (Eslovaquia), incluida la gestión de los residuos radiactivos, así como, y a la ejecución del proceso de clausura y la gestión de residuos radiactivos de las instalaciones nucleares de la Comisión en los emplazamientos del Centro Común de Investigación de Geel (Bélgica), de Karlsruhe (Alemania), de Ispra (Italia) y de Petten (Países Bajos), con un presupuesto de 466 millones € para los años 2021-2027.

Por otra parte, se ha aprobado el Reglamento de ejecución (UE) 2021/1533 de la Comisión, de 17 de septiembre de 2021, por el que se imponen condiciones especiales a la importación de piensos y alimentos originarios de Japón, o expedidos desde este país, a raíz del accidente en la central nuclear de Fukushima (DOUE L 330, 20.9.2021), que continua el régimen limitativo impuesto raíz del accidente ocurrido en la central nuclear japonesa de Fukushima el 11 de marzo de 2011, y por el que se informó a la Comisión de que los niveles de radionúclidos presentes en algunos productos alimenticios procedentes de Japón superaban los umbrales de intervención en los alimentos aplicables en ese país, dado que dicha contaminación podía, y puede, constituir una amenaza para la salud pública y la salud animal en la Unión.

Además, con el fin de aplicar el nuevo marco internacional establecido por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2015, se aprobaron, en junio de 2016, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y, en junio de 2017, el Consenso Europeo en materia de Desarrollo. De acuerdo con ambos documentos, se adoptó el Reglamento (UE) 2021/947, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se crea el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global (DOUE L 209, 14.6.2021), que tiene por objeto aumentar la coherencia y garantizar la eficacia de la acción exterior de la Unión concentrando los esfuerzos a través de un instrumento simplificado para mejorar la ejecución de las distintas políticas de acción exterior.

Como complemento de este, se ha aprobado asimismo el Reglamento (Euratom) 2021/948, del Consejo, de 27 de mayo de 2021 (DOUE L 209, 14.6.2021), que establece un Instrumento Europeo de Cooperación Internacional en materia de Seguridad Nuclear, cuyos objetivos específicos son el fomento de una cultura de seguridad nuclear y protección radiológica eficaz, la aplicación de las normas más estrictas de seguridad nuclear y protección radiológica y la mejora constante de la seguridad nuclear; la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos y la clausura y descontaminación de antiguos emplazamientos e instalaciones nucleares, y el establecimiento de unas salvaguardias eficientes y efectivas en relación con los materiales nucleares en terceros países. El reglamento dota a este instrumento de un presupuesto de 300 millones € para los años 2021-2027 y establece los planes y medidas de apoyo a llevar a cabo.

Finalmente, la Comisión aprobó el “Informe sobre la realización de las tareas correspondientes en el marco de los programas de ayuda a la clausura nuclear de Bulgaria, Eslovaquia y Lituania en 2020 y los años precedentes” [COM(2021) 235 final, Bruselas, 18.5.2021]. En el momento de su adhesión a la UE, Bulgaria, Eslovaquia y Lituania se comprometieron a cerrar, antes del final de su vida útil programada, ocho reactores de antiguo diseño soviético (en Kozloduy, Bohunice e Ignalina, respectivamente). La UE se comprometió a prestar ayuda económica para la clausura segura de dichos reactores, y mediante dos Reglamentos del Consejo se reguló el apoyo de la UE en el periodo 2014-2020 y se establecieron sus objetivos. El informe examina los progresos realizados en la clausura de esas centrales nucleares en 2020.

8. CONVENIO DE AARHUS, INDUSTRIAS Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN Y OTRAS MATERIAS

En relación con la aplicación del Convenio de Aarhus en la UE, el Reglamento (UE) 2021/1767, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2021 (DOUE L 356, 8.10.2021), modifica el Reglamento (CE) nº 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que, conforme con el Pacto Verde, revisa el Reglamento citado para mejorar el acceso a los mecanismos de recursos administrativo y judicial al nivel de la Unión por parte de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales ecologistas que tengan dudas específicas sobre la compatibilidad con el Derecho medioambiental de

aquellos actos administrativos que afecten al medio ambiente; mejora el acceso de los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales nacionales de todos los Estados Miembros y prevé otras modificaciones.

Por otra parte, la Decisión (UE) 2021/2271, del Consejo, de 11 de octubre de 2021 (DOUE L 457, 21.12.2021), establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el séptimo período de sesiones de la Reunión de las Partes en el Convenio de Aarhus.

En materia industrial y sobre control de la contaminación, la Decisión de ejecución (UE) 2021/2326, de la Comisión, de 30 de noviembre de 2021 (DOUE L 469, 30.12.2021), establece las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, relativas al control integrado de la contaminación, para las grandes instalaciones de combustión. Esta Decisión se justifica en el hecho de que, con fecha del 20 de octubre de 2016, el Foro para el intercambio de información, creado con arreglo a la Directiva sobre las emisiones industriales de 2010, le dio el visto bueno a esas conclusiones, cuyos elementos clave del documento de referencia sobre las MTD fueron refrendados mediante la Decisión de ejecución (UE) 2017/1442, de la Comisión, de 31 de julio de 2017 (DOUE L 212, 17.8.2017). Posteriormente, esta Decisión de ejecución fue anulada Sentencia del Tribunal General de la UE de 27 de enero de 2021 (As. Ryanair/Comisión, T-699/17, ECLI:EU:T:2021:44), que ordenó mantener los efectos de la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1442 hasta la entrada en vigor de un nuevo acto destinado a sustituirla, adoptado de forma adecuada. La Comisión recurrió ante el Tribunal de Justicia de la UE la sentencia anterior, por lo que se dicta esta nueva Decisión a la espera de que el TJUE resuelva el asunto.

Además, la Comisión publicó el “Informe sobre la aplicación y funcionamiento eficiente de la Directiva 2012/18/UE relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas para el periodo 2015-2018” [COM(2021) 599 final, Bruselas, 29.9.2021], y el Informe sobre “Experiencia de los Estados miembros con la Directiva 2009/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, en el período 2014-2018” [COM(2021) 266 final, Bruselas, 31.5.2021].

Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó, en esta materia, una Resolución de 25 de noviembre de 2020 (P9_TA (2020) 0321) sobre una nueva estrategia industrial para Europa, y otra, de la misma fecha, relativa al tema “Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores” (ambas publicadas en el DOUE C 425, 20.10.2021).

9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

BARAHONA MIGUELAÑEZ, M^a. La Unión de la Energía como factor estratégico en la lucha contra el cambio climático. La proyección ad extra y ad intra de los valores y objetivos ambientales de la Unión Europea y su traslación al ordenamiento jurídico español. *La Ley Unión Europea*, n. 99, enero de 2022.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La contratación del sector público y la protección del medio ambiente: objetivos y medios. En: QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) et al. *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 159-214.

- Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 108, enero, 2021, pp. 5-50. Disponible en:

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-avances-en-la-economia-circular-nueva-legislacion-sobre-residuos-y-plasticos/> (Fecha de último acceso 09-09-2022).

- Aspectos estratégicos de la contratación pública. En: TERRÓN SANTOS, D. (Dir.) et al. *Manual de contratación del sector público*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 199-253.

- Unión Europea: la propuesta de Octavo Programa Ambiental y el desarrollo del Pacto Verde Europeo, en tiempos del coronavirus. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 48-71. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=48> (Fecha de último acceso 09-09-2022).

- Actividades industriales y autorizaciones ambientales: el régimen español del control integrado de la contaminación. En: BUJOSA VADELL, L. M.; PACHECO FIORILLO, C. A. (Dirs.) et al. *Empresas y ciudades ante la necesidad de protección ambiental*. Granada. Comares, 2021, pp. 21-49.

- El Brexit y la política medioambiental de la Unión Europea. *La Ley Unión Europea*, n. 100, febrero de 2022, Monográfico sobre "La Unión Europea tras el primer año del Brexit".

- Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente, 10ª ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis, 2021.

GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf> (Fecha de último acceso 09-09-2022)

GARCÍA GARCÍA, S. Construcción y aplicación de la llamada *ley europea del clima*: el paso definitivo hacia la neutralidad climática y la energía verde en la Unión Europea. *La Ley Unión Europea*, n. 93, junio de 2021.

GARCÍA LUPIOLA, A. La normativa europea sobre energía y su vinculación con el Derecho ambiental en pos del desarrollo sostenible: su progresiva relevancia hacia el actual paquete legislativo 'energía limpia'. *Revista CEF Legal*, n. 231, 2020, pp. 41-76.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. et al. La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible. En: BARRERO RODRÍGUEZ, C.; SOCÍAS CAMACHO, J. M^a. (Coords.) et al. *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos* [Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020]. Madrid: INAP, 2020, pp. 753-762.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. *Ars Iuris Salmanticensis-AIS*, n. 2/2021, pp. 313-327. Disponible en: <https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/28118/27239> (Fecha de último acceso 15-08-2022).

LÓPEZ RAMÓN, F. *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2021.

LOZANO CUTANDA, B. (Dir.) et al. *Memento Práctico-Medio Ambiente 2021-2022*. Madrid: Francis Lefebvre, 2021.

PALOMAR OLMEDA, A.; TEROL GÓMEZ, R. (Dir.) et al. *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.

RÁBAGO MARÍN, J. de; MARTÍNEZ GARRIDO, S. (Dir.); CHAMIZO, E. (Coord.) et al. *La respuesta de la Unión Europea ante el desafío climático en tiempos del covid-19*. Madrid: Wolters Kluwer-Iberdrola, 2021.

ROSA MORENO, J.; VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.) et al. *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.

RUIZ OLMO, *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Sevilla: Madrid: Instituto Clavero Arévalo (Universidad de Sevilla). Tecnos, 2021.

SORO MATEO, B.; JORDANO FRAGA, J. (Dir.); ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. *Viejos y nuevos principios del Derecho ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021.

ZEBEN, J. van; ROWELL, A. *A guide to EU environmental law*. Oakland (USA): University of California Press, 2020.

Acción por el clima de la Comisión Europea:
http://ec.europa.eu/clima/index_es.htm

Agencia Europea de Medio Ambiente-cambio climático:
<http://www.eea.europa.eu/themes/climate>

Medio ambiente para los europeos (Revista):
http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index_es.htm

Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/sustainable>

VIII Programa Ambiental de la UE (2021-2030) :
https://ec.europa.eu/environment/strategy/environment-action-programme-2030_en

Dirección General de Medio Ambiente-Comisión Europea:
http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm

Pacto Verde Europeo: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM (Actualidad Jurídica Ambiental):
http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page_id=3368

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derechos relativos al procedimiento administrativo, acceso a la información medioambiental y calificación del suelo

Omar Bouazza Ariño

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO. 2.1. Derecho de acceso a un tribunal. 2.2. Publicación *online* de la licencia de ampliación horaria de una pista de *motocross*. 3. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR Y DEL DOMICILIO. 3.1. Ruido de una carretera. 3.2. Calificación del suelo y ruido. 3.3. Desahucio de un asentamiento ilegal. 4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. 4.1. Derecho de acceso a la información medioambiental. 4.2. Participación cooperativa. 4.3. Estética de las fachadas de los edificios y banderas reivindicativas. 5. DERECHO DE PROPIEDAD. 5.1. Delimitación del contenido del derecho de propiedad por razones de densidad de población. 5.2. Derecho a una buena administración, principio de confianza legítima y zonas protegidas. 5.3. Derecho a una buena administración y anulación de títulos de propiedad. 5.4. Denegación de la solicitud de inscripción en el registro de la propiedad de posesiones que suponen un peligro ecológico y cultural para el medio ambiente costero. 6. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

RESUMEN: En la jurisprudencia de 2021 el TEDH profundiza en los derechos procesales ambientales, la doctrina López Ostra sobre el impacto de las actividades molestas en el respeto pacífico del domicilio, el derecho de acceso a la información medioambiental como instrumento para la protección de la libertad de expresión y la consideración de los valores ecológicos como elementos que limitan los derechos individuales.

ABSTRACT: The 2021 ECtHR case-law delves into environmental procedural rights, López Ostra doctrine on the impact of nuisance in the peaceful enjoy of home, the right of access to environmental information as an instrument for the protection of freedom of expression and the consideration of ecological values as elements that limit individual rights.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la información, acceso a la justicia, uso del suelo, valores ecológicos, densidad de población.

KEYWORDS: Access to information, Access to justice, land use, ecological values, population density.

1. VALORACIÓN GENERAL

La jurisprudencia del TEDH de 2021 ofrece un grupo de sentencias y decisiones referidas a al acceso al proceso administrativo y judicial, molestias acústicas y domicilio, el acceso a la información ambiental como manifestación de la libertad de expresión y la tensión entre el derecho individual de propiedad y los intereses generales relativos a los valores naturales. Así, en *BURESTOP y otros c. Francia*, de 1 de julio de 2021, el TEDH dice que la denegación del derecho de acceso al proceso judicial a una ONG ambiental para denunciar una instalación de residuos nucleares porque esta finalidad no consta específicamente en sus estatutos, constituye una interpretación demasiado restrictiva que implica una violación del derecho de acceso a un tribunal. En *Stichting Landgoed Steenberg y Otros c. Holanda*, de 16 de febrero de 2021, el TEDH reconoce que el alto nivel de implantación de internet en un país permite la sustitución de la notificación personal por la notificación por internet de licencias de actividades molestas que inciden en los derechos de los demás sin que quepa considerar que ello viola el derecho a un proceso justo. Desde la perspectiva del derecho al respeto del domicilio subraya en la sentencia *Kapa y Otros c. Polonia*, de 14 de octubre de 2021, que las autoridades han privilegiado los derechos de los conductores frente a los de los vecinos al no adoptar planes adecuados para mitigar el ruido del tráfico por un desvío de carretera, que superaba lo permitido por la Ley. En la Decisión de Inadmisión *Ilona GULYÁSNÉ SZENDREI c. Hungría*, de 14 de septiembre de 2021, por el contrario, el TEDH considera que la demandante debe tolerar el ruido de un campo de tiro ya que construyó su casa en una zona no residencial cerca de dicha actividad recreativa que, por lo demás, atiende a un fin económico de interés general. Desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, en la

sentencia recaída en el caso *Rovshan Hajiye v. Azerbaiyán*, de 9 de diciembre de 2021, el TEDH ofrece una importante argumentación acerca del derecho de acceso a la información medioambiental. Condena por denegar ilegalmente a un periodista el acceso a la información no restringida de interés público sobre el impacto ambiental y sanitario de una antigua estación de radar militar soviética. Como el derecho de acceso a la información tiene carácter instrumental para ejercer la libertad de expresión ha habido una violación del art. 10 CEDH. Desde la perspectiva del derecho de propiedad, en la Decisión de Inadmisión *Giovanni CANÈ y Otros c. Malta*, de 13 de abril de 2021, el TEDH considera que la densidad de población constituye un criterio que delimita el contenido del derecho de propiedad en el bien entendido de que puede justificar la prevalencia del uso público del suelo frente al crecimiento urbanístico. Los intereses generales relativos al medio ambiente, sin embargo, no justificarán una limitación del derecho de propiedad de tal intensidad que impida incluso el acceso a la misma (sentencia *Bērziņš y Otros c. Letonia*, de 21 de septiembre de 2021).

2. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

2.1. DERECHO DE ACCESO A UN TRIBUNAL

En la sentencia recaída en el caso *BURESTOP y otros c. Francia*, de 1 de julio de 2021, varias asociaciones de protección del medio ambiente se oponen al proyecto de centro industrial de almacenaje geológico denominado *Cigéo*, pensado como depósito de desechos radioactivos de alta actividad y larga duración. Las asociaciones demandaron a la Agencia Nacional de Gestión de Residuos Radiactivos con la finalidad de obtener una compensación por los años que alegan de incumplimientos culpables de la obligación de informar al público que les impone el Código Ambiental. Sus pretensiones fueron desestimadas. En el caso de una asociación, MIRABEL-LNE por falta de interés legítimo, ya que su objeto estatutario es en términos generales la protección del medio ambiente, mientras que las asociaciones restantes tienen como objeto estatutario específico la lucha contra los riesgos para el medio ambiente y la salud que representan la industria nuclear o la información a los ciudadanos sobre los peligros del almacenamiento de desechos radioactivos. Las pretensiones de las cinco asociaciones restantes serían desestimadas por razones de fondo.

En base a los artículos 6.1 (derecho de acceso a un tribunal) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, "el Convenio" o "el CEDH"), la asociación MIRABEL-LNE invoca una violación del derecho a un tribunal y su derecho a un recurso

efectivo. En base a los artículos 6.1, 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), 10 (libertad de expresión) y 13, todos ellos del Convenio, las asociaciones demandantes dicen que las jurisdicciones internas han rechazado sus recursos sin motivación suficiente; que han vaciado de contenido su derecho a recibir información ha quedado vaciado de contenido ya que no han revisado la exactitud de las informaciones comunicadas por la Agencia, por lo que consideran que dichas jurisdicciones han violado su derecho de acceso a un tribunal; que la Agencia, según el derecho interno, debe informar y que ha ofrecido informaciones inexactas sobre los riesgos o peligros ambientales y que ello equivale a una falta de comunicación.

El Gobierno, para justificar la inadmisión del recurso presentado por la asociación MIRABEL-LNE, dice que el tribunal interno ha tenido en cuenta la coincidencia entre su objeto estatutario y los intereses colectivos que defiende ante el juez. Según el Gobierno, esta limitación tiene como finalidad evitar eventuales abusos del derecho de acción por parte de las asociaciones con una finalidad lucrativa.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, "el Tribunal" o "el TEDH") señala que la asociación MIRABEL-LNE había sido autorizada de conformidad con el Código Ambiental y que en base a dicha autorización tiene derecho de acción sobre los perjuicios directos o indirectos a los intereses colectivos que defienden y constituyen una infracción de las disposiciones legislativas relativas a la protección de la naturaleza y del medio ambiente o tengan por objeto la lucha contra la polución, las molestias, la seguridad nuclear y la radiactividad (art. 141.1 del código de medio ambiente). El TEDH reprocha que el tribunal interno haya exigido que la asociación tuviera como objeto específico la lucha contra los riesgos nucleares ya que su objeto es la protección del medio ambiente en general¹. El TEDH considera que la protección contra los riesgos nucleares es una finalidad que deriva de la finalidad de la protección del medio ambiente. La interpretación que se ha hecho de los estatutos de la asociación ha limitado en exceso el ámbito de su objeto social, si bien el art. 2 de sus estatutos tiene como finalidad la prevención de "riesgos tecnológicos". En fin, el TEDH dirá que la decisión de los tribunales internos ha implicado una restricción desproporcionada del derecho de acceso a un tribunal de la asociación demandante, por lo que ha habido una violación del artículo 6 CEDH².

A continuación, el TEDH analiza el conjunto de las alegaciones de las asociaciones demandantes sobre el derecho a la información en materia de riesgos medioambientales y el respeto de las garantías procedimentales en dicho contexto.

¹ La cursiva es mía.

² La cursiva es mía.

El TEDH recuerda que si el art. 10 del Convenio no reconoce un derecho general de acceso a las informaciones en poder de las administraciones, en cierta manera y en determinadas condiciones, puede garantizar un derecho de esta naturaleza y una obligación de las autoridades de comunicar información. El TEDH así lo ha reconocido, por ejemplo, en materia de acceso a informaciones relativas a proyectos cuya realización es susceptible de tener un impacto en el medio ambiente (sentencia *Cangi c. Turquía*, de 29 de enero de 2019).

El derecho de acceso a la información queda vaciado de contenido si la información no es veraz, exacta o suficiente. El respeto del derecho de acceso a la información implica necesariamente que la información ofrecida sea fiable, en particular cuando este derecho deriva de una obligación legal del Estado. Ello implica que, en caso de disconformidad, los interesados dispongan de un recurso que permita el control del contenido y de la calidad de la información ofrecida en el marco de un procedimiento contradictorio.

El acceso a dicho control adquiere una importancia especial si se trata de informaciones relativas a un proyecto que representa un riesgo medioambiental mayor como el riesgo nuclear.

Las asociaciones demandantes han denunciado a la Agencia por el incumplimiento de su obligación de informar a los ciudadanos. Aunque la demanda fue inadmitida en primera instancia, fue admitida en apelación en relación con varias de las asociaciones.

El tribunal de apelación dijo que la Agencia argumentó adecuadamente que el resultado de su trabajo fue corroborado por otras autoridades de la Administración como la autoridad de seguridad, el Instituto para la protección contra la radiación y la seguridad nuclear y el comité nacional de evaluación. El tribunal de apelación dijo además que la divergencia de opiniones entre los expertos técnicos fue insuficiente en sí misma para concluir que la Agencia fue incompetente, negligente o que se extralimitó.

El TEDH observa que cinco de las seis asociaciones demandantes pudieron recurrir ante el tribunal de casación, que entró a conocer sobre el fondo.

Como las argumentaciones de los tribunales internos no son, a juicio del TEDH, irrazonables el TEDH concluye que no ha habido una violación del art. 10 CEDH.

2.2. PUBLICACIÓN *ONLINE* DE LA LICENCIA DE AMPLIACIÓN HORARIA DE UNA PISTA DE *MOTOCROSS*

En la sentencia recaída en el caso *Stichting Landgoed Steenbergen y Otros c. Holanda*, de 16 de febrero de 2021, los demandantes tienen propiedades en los alrededores de una pista de *motocross*.

La asociación que gestiona la pista (en adelante, "la asociación") funciona desde 1987 con una autorización otorgada por la provincia de Gelderland. La actividad recreativa abre de miércoles a sábados, de 13 a 19 h., desde el mes de abril al de octubre.

La pista y las viviendas de los demandantes se encuentran parcialmente en una Zona de Especial Conservación clasificada en base a la Directiva (UE) Hábitats (Red Natura 2000). Los demandantes dicen que escuchan el ruido de las motos dentro de sus casas.

La asociación solicitó a la provincia de Gelderland, en septiembre de 2013, una nueva autorización, en base a la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1998, que le permitiera expandir sus actividades, con más motocicletas y la ampliación de los horarios de apertura. Tres meses después, la provincia publicó en su web una resolución provisional estimatoria de la autorización, indicando que los documentos relevantes podían consultarse durante un plazo de un mes y medio en el edificio del gobierno provincial y en su web. Los interesados, según el art. 1.2.1 de la Ley General Administrativa, podían ofrecer su parecer sobre la resolución provisional, por escrito u oralmente, antes del 20 de enero de 2014.

El texto de la resolución provisional mencionaba que solo podía recurrirse esa decisión si el recurrente era un interesado y había manifestado su opinión sobre la resolución provisional.

La provincia no recibió ninguna opinión por lo que la Administración concedió el permiso el 27 de enero de 2014. Publicó la notificación de la resolución provisional en la web provincial, indicando que esta decisión, así como los documentos relevantes podían consultarse del 30 de enero al 13 de marzo de 2014 en el edificio del gobierno provincial y en la web antes mencionada. Los interesados podían recurrir contra la decisión hasta el 13 de marzo de 2014.

Los demandantes impugnaron. Argumentaron, entre otras cosas, que no estaba claro que los documentos relevantes justificativos de la decisión se hubieran publicado válidamente. El recurso se inadmitió al considerarse que la publicación en internet era conforme a la ley, la Constitución y la jurisprudencia. El tribunal de lo contencioso observó, en concreto, que la Ordenanza de Notificación Electrónica, que contempla la notificación por internet, estaba en vigor en el momento en el que se produjeron los hechos.

Ante el TEDH, los demandantes alegan una violación de los arts. 6.1 (derecho a un proceso equitativo) y 8 (derecho al respeto del domicilio), ambos del CEDH. Dicen que la publicación electrónica ha violado su derecho de acceso a un tribunal pues no tuvieron conocimiento de la publicación de la propuesta de resolución y de la resolución, que se refieren a una cuestión de contaminación acústica que les afectaba directamente.

El TEDH acepta que la comunicación electrónica entre la Administración y los ciudadanos puede contribuir a la finalidad de un mayor acceso y mejor funcionamiento del servicio público. Sin embargo, existe el riesgo de que algunos ciudadanos puedan ser ignorados.

En este caso, el TEDH observa que tanto la notificación de la propuesta de resolución como de la resolución definitiva se han realizado únicamente por internet y que su impugnación solo era posible si el recurrente había manifestado previamente su opinión al respecto. Sin embargo, *teniendo en cuenta, entre otras cosas, el alto nivel de implantación de internet en los hogares del país y el hecho de que la práctica de la publicación de las notificaciones exclusivamente por internet estaba en vigor desde hacía un tiempo y había sido publicitada en la prensa local en el momento de su introducción, el TEDH considera que los demandantes no han planteado argumentos que permitan al TEDH concluir que no han tenido una oportunidad clara, práctica y efectiva de presentar alegaciones y el recurso correspondiente.*

Por todo ello, el TEDH concluye que no ha habido una violación del art. 6.1 CEDH.

3. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR Y DEL DOMICILIO

3.1. RUIDO DE UNA CARRETERA

En la sentencia recaída en el caso *Kapa y Otros c. Polonia*, de 14 de octubre de 2021, los demandantes se quejan del ruido debido a una desviación del tráfico por la carretera nacional N14 y sus intentos infructuosos de rectificar la situación ante la Administración.

En base al art. 8 CEDH, los demandantes alegan que la desviación del tráfico de la A2 a la N14 supuso una violación de su derecho al respeto del domicilio.

El TEDH recuerda que todas las personas tienen derecho a la tranquilidad en sus domicilios. Aunque no hay un derecho explícito en el Convenio a un ambiente limpio y tranquilo, cuando un daño ambiental severo, como el ruido u otra contaminación, afecta directa y gravemente a una persona, el art. 8 CEDH puede ser aplicable.

El TEDH subraya que los tribunales regionales han dicho que los niveles de ruido han sobrepasado los permitidos por las normas. El núcleo de las quejas de los demandantes se centra en que los problemas se podrían haber evitado si las administraciones hubieran sido más diligentes al llevar a cabo sus planes de gestión del tráfico. En concreto, las administraciones no han tenido en cuenta las objeciones del alcalde de Stryków y los informes que indicaban que las decisiones de las administraciones no habían tenido en cuenta el perjuicio que causaba el incremento de tráfico de la carretera nacional N14 en los vecinos. El TEDH considera que se debió tener en cuenta el incremento del tráfico, especialmente por la noche. Observa que las autoridades han ignorado a sabiendas el problema desde 1996. Si bien las administraciones han intentado adoptar medidas, estas han sido infructuosas, por lo que, en definitiva, las autoridades han privilegiado a los conductores frente al bienestar de los vecinos.

Por todo ello, el TEDH concluye que el desvío del tráfico por una carretera cercana a la casa de los demandantes sin que haya habido una respuesta adecuada por las autoridades ha dañado el goce pacífico de sus casas, lo que ha supuesto una violación del art. 8 del Convenio.

3.2. CALIFICACIÓN DEL SUELO Y RUIDO

En la Decisión de Inadmisión *Ilona GULYÁSNÉ SZENDREI c. Hungría*, de 14 de septiembre de 2021, la demandante adquirió, en 1998, un solar en Gyál cercano a un campo de tiro. El suelo de la demandante estaba calificado como suelo agrícola. El campo de tiro funciona desde 1985 en suelo inscrito desde ese año en el Registro de la Propiedad como "campo de tiro".

En mayo de 2011 el suelo en el que se encontraba la propiedad de la demandante se calificó como suelo de uso comercial y terciario. La demandante solicitó y obtuvo una licencia para construir un edificio destinado a uso de oficinas y residencial. El campo de tiro, por su parte, solicitaría y obtendría una licencia para su ampliación, lo que implicó el incremento del número de visitantes, con lo que empeoró el problema de ruido.

La situación provocó a la demandante problemas de salud mental. Solicitó la adopción de medidas de protección de su propiedad. El notario llevó a cabo una inspección y concluyó que el ruido del campo de tiro provocaba molestias. Tras escuchar a las partes, el notario prohibió los tiros en las instalaciones de 6 de la tarde a 10 de la mañana durante días laborables, fines de semana y festivos. La demandante reunió más de 100 firmas de vecinos para conseguir el cierre total de la actividad. Ante los tribunales presentó un informe psiquiátrico que sería contrastado con dos informes

solicitados por los propios tribunales. Los tribunales internos dirían que, en las zonas clasificadas para actividades económicas, comerciales y de servicios, los niveles aceptables de ruido son superiores (60 decibelios frente a los 50 de las áreas residenciales). Se comprueba que las instalaciones de tiro cumplen con la normativa urbanística y de construcción y que atienden a un interés público ya que los miembros del equipo Olímpico de varias agencias utilizan las instalaciones para la práctica de tiro. La demandante, en cualquier caso, debió tener en cuenta que ella misma decidió vivir al lado de un campo de tiro.

El TEDH, en línea con lo establecido por los tribunales internos, dice que la demandante sufrió daños en su salud mental como consecuencia del ruido. Por otro lado, el TEDH constata que el campo de tiro sirve a finalidades de utilidad, no solo por los intereses económicos de la empresa, sino también por los intereses de una comunidad más amplia. El TEDH observa que las instalaciones eran previas a la adquisición de la propiedad de la demandante, que cumplía con la normativa urbanística y de construcción y que los niveles de ruido permitidos por la clasificación del suelo como suelo comercial y terciario eran superiores a los de las zonas residenciales. La demandante habría decidido voluntariamente construir su casa en una zona fuera del suelo residencial. El TEDH considera, en fin, que las autoridades internas han actuado con diligencia y han adoptado una ponderación justa de los intereses de los diversos actores que han participado en el asunto. Por todo ello, inadmite.

3.3. DESAHUCIO DE UN ASENTAMIENTO ILEGAL

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Erdjan BEKIR y otros c. Macedonia del Norte*, de 24 de junio de 2021, los demandantes son familias romaníes (gitanas) que vivían en un asentamiento ilegal levantado en suelo público estatal afectado a la construcción de una carretera. Debido a la acumulación de enseres que destinaban a la venta, el asentamiento constituía un peligro ambiental y sanitario. Se ofreció a las familias su realojamiento en un refugio que, si bien en un inicio no se encontraba en condiciones óptimas, sería reformado. Las familias demandantes se negaban a acudir a dicho alojamiento por razones de seguridad. El asentamiento finalmente sería derribado.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación de los arts. 3 y 8 CEDH. Dicen que sus hijos han sufrido un trauma ya que han presenciado la demolición. Se quejan, además, de que han sido desahuciados forzosamente, que han quedado sin hogar en condiciones de extrema exclusión. La demolición de sus viviendas, a su juicio, ha sido ilegal y desproporcionada y que la legislación aplicable no ofrece las garantías procedimentales exigibles. Además, consideran que las autoridades

nacionales no les han proporcionado un alojamiento alternativo. En base al art. 13 CEDH interpretado juntamente con los arts. 3 y 8 del Convenio, dicen que no han dispuesto de una medida cautelar que suspendiera la demolición. En base a los arts. 3, 8 y 10 y el art. 1 del protocolo nº 12, todos ellos del CEDH, se quejan de que la demolición de sus hogares ha sido discriminatoria por razón de raza. El Centro Europeo de Derechos de los Romaníes, que representa a los demandantes, alega también una violación del art. 10 en relación con el art. 8 CEDH.

El TEDH resolverá las alegaciones de los demandantes en relación con los arts. 3 y 8 CEDH en base al art. 8 CEDH exclusivamente.

El TEDH, en primer lugar, tiene en cuenta el tiempo que han estado los demandantes en el sitio. Por un lado, el Gobierno admite que las administraciones "han tolerado" la estancia de los demandantes en el lugar durante "varios años". El TEDH estima, por ello, que los demandantes tenían suficientes y continuados vínculos con sus tiendas de campaña, viviendas improvisadas y chozas en el suelo ocupado por ellos para considerarlos su "domicilio", a pesar de que el suelo ocupado, según el derecho interno, no constituye una posesión de los demandantes.

Teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias, la demolición del asentamiento constituyó una interferencia en el derecho de los demandantes al respeto de sus domicilios. No obstante, los demandantes volvieron a levantar otro asentamiento informal en similares malas condiciones.

El TEDH aprecia que la demolición estaba prevista en la ley interna y que tenía como finalidad la limpieza de la zona y poner fin a una situación que entrañaba riesgos ambientales y sanitarios, como argumentó el Gobierno y no discutieron los demandantes. El TEDH reconoce que hay un interés legítimo en la adopción de medidas para la protección de la salud y los derechos de otros. Ello sin perjuicio de que la medida en cuestión interfirió, como consecuencia, en los domicilios de los demandantes.

El TEDH tiene en cuenta que la demolición se efectuó en presencia de los servicios sociales, que se ocuparon de resolver la situación de los demandantes en relación con la vivienda, ofreciéndoles alojamientos alternativos temporales en unos casos y permanentes en otros.

El TEDH señala que la Administración ofreció a los demandantes alojamiento en un refugio. Los demandantes lo rechazaron debido a sus precarias condiciones y la falta de espacio. El TEDH tiene en cuenta los recursos de los que dispone el Estado y sus prioridades. Y en este sentido, constata que el refugio era el único alojamiento social para personas sin hogar en Macedonia del Norte y que tenía capacidad para ofrecer alojamiento inmediato para algunos de los demandantes. No hay constancia

de que los demandantes propusieran alojamientos alternativos. Si bien el TEDH constata, según los informes del Ombudsman, que el refugio ofrecía unas condiciones muy humildes, ello no era razón suficiente para que los demandantes lo rechazaran, habida cuenta de las condiciones en las que vivían en el asentamiento, reconocidas por ellos mismos y el Ombudsman. Además, el TEDH resalta que el refugio fue rehabilitado posteriormente.

Las Administraciones ofrecieron otros alojamientos sociales a los demandantes que también rechazarían sin ofrecer razón alguna. Por consiguiente, el TEDH considera que las Administraciones internas han evaluado y tenido en cuenta de una manera suficiente las necesidades de vivienda de los demandantes. Por todo ello, el TEDH inadmite la demanda en relación con el art. 8 CEDH. Inadmitirá igualmente en relación con el resto de preceptos alegados.

4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

4.1. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

En la sentencia recaída en el caso Rovshan Hajiyev c. Azerbaiyán, de 9 de diciembre de 2021, el TEDH condena por denegar ilegalmente a un periodista el acceso a la información de interés público sobre el impacto ambiental y sanitario de una antigua estación de radar militar soviética. Veamos con más detenimiento los hechos, argumentación del TEDH y la Decisión.

El demandante es un periodista y editor del periódico Azladiq. Solicitó en varias ocasiones al Ministerio de Salud y al Gabinete de Ministros información sobre el impacto ambiental y sanitario de la Estación de Radar de Gabala. Tras la disolución de la Unión Soviética esta estación se convirtió en propiedad de Azerbaiyán. Ha sido utilizada por Rusia, en base a un acuerdo de arrendamiento, hasta su cierre en 2012. El demandante solicitó si la Comisión encargada de realizar la evaluación de impacto seguía en activo y los informes que hubiera dictado. El Ministro de salud respondió que la Comisión había preparado un informe que se facilitó al Gabinete de Ministros, que no respondió a la solicitud del demandante. El demandante recurriría el silencio sin éxito.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que el art. 10 CEDH no confiere a una persona el derecho de acceso a la información de la que dispone una autoridad pública ni obliga a un Gobierno a impartir tal información. Ese derecho u obligación puede surgir cuando el acceso a la información es instrumental para el ejercicio del derecho de la persona a su libertad de expresión, en concreto, "la libertad de recibir e impartir

información”, y cuando su denegación constituye una interferencia en ese derecho. Como la información que solicitaba el periodista era de interés general y el acceso a dicha información era instrumental para el demandante, como periodista, para ejercer su derecho a recibir e impartir información, el artículo 10, dice el TEDH, es aplicable.

El TEDH, a continuación, subraya que ha habido una interferencia en el art. 10 CEDH porque el demandante no ha recibido el informe de la Comisión. El TEDH observa que la difusión de la información solicitada no está restringida específicamente en el derecho interno. *La ley interna exige que la administración tramite la solicitud de la información que solicita el demandante.* Como no ha sucedido así, el TEDH que la interferencia no estaba prevista en la ley. Los tribunales no han examinado debidamente la legalidad de la denegación de acceso a la información solicitada. Por todo ello, el TEDH concluye, por unanimidad, que ha habido una violación del art. 10 CEDH.

4.2. PARTICIPACIÓN COOPERATIVA

En la sentencia recaída en el caso *Benítez Moriana e Iñigo Fernández c. España*, de 9 de marzo de 2021, los demandantes, son el presidente y el portavoz de la asociación ecologista *Plataforma Ciudadana Aguilar Natural*.

El Ayuntamiento de Aguilar de Alfambra (Teruel) denegó la licencia de actividades clasificadas solicitada por la empresa minera WBB al considerar que el estudio del impacto medioambiental del proyecto debía presentarse con mayor detalle.

La empresa WBB-Sibelco impugnó ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Juzgado de lo Contencioso de Teruel anularía la decisión desestimatoria de la licencia en base al informe de un perito independiente nombrado por el propio Juzgado. La Juez señaló que el perito que informó desfavorablemente la concesión de la licencia era un familiar de uno de los demandantes ante el TEDH, miembro asimismo de la asociación.

El Ayuntamiento impugnaría sin éxito la sentencia del Juzgado.

Los demandantes, al mismo tiempo, publicaron una carta abierta, dirigida a la Juez, en el Diario de Teruel, por la que fueron condenados, por un delito de injurias con publicidad, a pagar una multa de 2.400 euros cada uno, con una pena alternativa de prisión, 3.000 euros por daños morales y a publicar el fallo en el mismo diario, con un coste de 2758,80 euros. Se consideró que la carta dañaba el honor profesional de la Juez. Los demandantes, legos en derecho, consideraban que la Juez había actuado con falta de competencia y con parcialidad, que representaba un poder, pero no a la justicia y que, a su modo de ver, motivó la decisión que quería dar de antemano, en base a los hechos que glosan.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dice que el tema objeto de denuncia inicial por parte de los demandantes, de naturaleza medioambiental, constituye un indudable interés general en torno al cual debe ofrecerse un amplio margen de tolerancia. La expresión, además, correspondía a miembros de una organización no gubernamental. En este sentido, el TEDH recuerda que las ONG, cuando tratan temas de interés general, ejercen una función, análoga a la de la prensa, de perro guardián, con lo que gozan de una amplia protección en cuanto a la información que ofrecen a los ciudadanos y la denuncia sobre temas que afectan al interés general. Además, los demandantes criticaban una resolución judicial lo que constituye, asimismo, una cuestión de interés general. En efecto, el TEDH subraya que las cuestiones que afectan al funcionamiento del sistema judicial, una institución que es esencial en una sociedad democrática, son de interés general. En este sentido, las expresiones de los demandantes gozaban de una amplia protección en base al art. 10 CEDH por lo que las autoridades gozaban de un margen de apreciación especialmente estrecho. El TEDH reconoce que los tribunales -garantes de la justicia, cuya misión es fundamental en un Estado basado en el principio de legalidad- deben gozar de confianza pública. Deben protegerse de ataques destructivos infundados, especialmente a la vista del hecho de que los jueces que han sido criticados están sujetos a un deber de discreción que les impide responder. Los ataques infundados pueden constituir un obstáculo para los funcionarios públicos en el cumplimiento de su deber y esta protección también se aplica específicamente al Poder Judicial. El Poder Judicial debe encontrarse en una posición que pueda ser respetada por el acusado y la opinión pública. Sin embargo, ello no debe impedir que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, mediante juicios de valor con una suficiente base fáctica, en materias de interés público relacionadas con el funcionamiento del sistema judicial, por lo que no se podrá prohibir su crítica. En este caso la Juez de lo contencioso de Teruel formaba parte de una institución fundamental del Estado, con lo que estaba sujeta a unos límites más amplios de crítica aceptable que los ciudadanos ordinarios.

En cuanto a la sanción impuesta, el TEDH enfatiza que no fue la más leve de las previstas en la Ley. La sanción implicaba, además, una sanción alternativa privativa de libertad en caso de impago. Incluso si hubiera impuesto la pena simbólica de un euro, seguiría siendo una sanción de naturaleza penal con los consiguientes antecedentes penales. El TEDH subraya que la sanción tenía un indudable efecto disuasorio y que fue claramente desproporcionada.

Por todo ello, el TEDH concluye que ha habido una violación del art. 10 CEDH³.

³ La juez española, María Elósegui y el juez chipriota, Georgios Serghides plantearon una opinión disidente común. Me remito a la lectura de la sentencia para la averiguación de su contenido.

4.3. ESTÉTICA DE LAS FACHADAS DE LOS EDIFICIOS Y BANDERAS REIVINDICATIVAS

En la sentencia recaída en el caso *Tőkés c. Rumanía*, de 27 de abril de 2021, el demandante es un ciudadano rumano que pertenece a los sículos, minoría húngara de Rumanía presente principalmente en Transilvania (País Sículo). Vive en Oradea (Rumanía), ciudad que se encuentra cerca de la frontera con Hungría. Fue elegido como miembro del Parlamento Europeo en la lista de la Unión Democrática de Húngaros en Rumanía en las elecciones europeas de 2009. Formó parte de la lista del partido húngaro *Fidesz* en las europeas de 2014. En el momento de los hechos tenía un despacho en Oradea.

En su primera demanda, el demandante dice que el 18 de junio de 2014 puso una bandera de los sículos de dos metros y medio en la fachada del edificio de su oficina en Oradea. La policía local le impuso, una sanción leve en la forma de apercibimiento el 20 de agosto de 2014. La policía motivó la sanción en que se había desplegado la bandera con fines publicitarios sin solicitar la preceptiva autorización, según exige la Ley 185/2013, sobre ubicación de elementos publicitarios. Se requirió al demandante a que retirara la bandera. Recurrió la sanción ante el tribunal de primera instancia de Oradea, órgano judicial que desestimaría su demanda. El demandante recurrió esta sentencia y en una sentencia final el tribunal de distrito de Bihor desestimó la apelación el 27 de noviembre de 2015 y ratificó el razonamiento de la sentencia de primera instancia. Según el tribunal, el demandante enarbó la bandera, que incluía símbolos de los sículos, con la finalidad de llamar la atención de los ciudadanos sobre el uso que se estaba haciendo del espacio en cuestión, por lo que la bandera se habría utilizado con fines publicitarios tal y como se definen por la ley citada. El tribunal dejó claro que enarbolar una bandera como la de los sículos en público, aunque en un edificio de propiedad privada, no estaba prohibido por la ley. No obstante, debe realizarse según la normativa aplicable, como la que exige la obtención de una licencia con fines publicitarios.

En una segunda demanda, el demandante dijo que en diciembre de 2015 puso una bandera del territorio histórico de Partium en el edificio de su oficina. La bandera se desplegó junto a otras, como la bandera de los sículos, la bandera nacional de Rumanía, la bandera nacional de Hungría y la bandera de la Unión Europea. La policía le impuso una sanción leve, a modo de apercibimiento, y le requirió su retirada.

El demandante recurrió la sanción. Dijo que pasaba la mayor parte del tiempo en Estrasburgo y en Luxemburgo y que había alquilado un despacho en Oradea para la duración de su mandato. El tribunal de primera instancia

desestimó el recurso. Consideró que la bandera del territorio de Partium así como la de los sículos no son banderas que pertenezcan a un Estado reconocido. Sostuvo que al desplegar las banderas el demandante intentó llamar la atención de los ciudadanos con la finalidad de informar sobre actividades y actos. La bandera debía ser considerada por tanto como "material de publicidad". Según el tribunal de primera instancia, enarbolar la bandera de los sículos en público, incluso en edificios de propiedad privada, está regulado por la Ley 185/2013, que exige la obtención de una licencia.

El demandante recurriría, asimismo, esta decisión, sin éxito.

El 24 de febrero de 2020, tras una inspección policial, el demandante retiró las banderas.

Concluida la vía interna, el demandante acude ante el TEDH alegando una violación del art. 10 CEDH (libertad de expresión). Dice que las amonestaciones por poner las banderas del País Sículo y del territorio Partium en el edificio del despacho en el que trabajaba en Oradea infringieron su libertad de expresión.

El TEDH constata que el demandante ha sido sancionado por desplegar la bandera de los sículos y del territorio histórico de Partium ya que no solicitó la licencia de publicidad contemplada en la Ley. La sanción estaba prevista en la Ley 185/2013. El TEDH, a continuación, examina si la medida perseguía un fin legítimo y era necesaria en una sociedad democrática.

El TEDH observa que la finalidad a la que se refiere el Gobierno para la justificación de las medidas en cuestión es el aseguramiento de la seguridad pública y el respeto de los derechos de los demás. *La Ley 185 pretende, según su art. 1, asegurar que el medio ambiente construido es coherente, armonioso, seguro y saludable, con la finalidad de proteger el patrimonio natural y construido, preservar la calidad del paisaje conforme con los estándares exigidos en términos de calidad de la edificación*⁴. El caso plantea, por tanto, una concurrencia de intereses en conflicto: la libertad de expresión del demandante y la protección de los derechos de los demás en el contexto de la Ley 185/2013, aplicable en este caso.

El TEDH dice que los tribunales internos han ignorado el contexto de las quejas del demandante, esto es, que las sanciones impuestas han interferido en su libertad de expresión, en el sentido del art. 10 CEDH. El TEDH comprueba que, al determinar la ley aplicable, han considerado que

⁴ La cursiva es mía.

las banderas en cuestión debían ser entendidas como una forma de publicidad. No explicaron por qué rechazaron las alegaciones de los demandantes de que las banderas no tenían como finalidad la promoción de sus actividades, sino que han sido simplemente un medio para expresar su propia identidad. El TEDH dirá que las autoridades debían ofrecer razones para desestimar los argumentos del demandante, en la medida en que la noción de publicidad en el derecho interno se definía en términos amplios y que las autoridades nacionales tenían un margen de discrecionalidad al decidir las banderas que debían considerarse como materiales de publicidad.

El TEDH subraya que hay que distinguir los mensajes comerciales de aquellos que contribuyen a un debate público en materias de interés general. En el presente caso, al clasificar las banderas en cuestión como materiales de publicidad, los tribunales internos no han examinado su contenido, no han ofrecido ningún ejemplo de actos o actividades que supuestamente anunciaban las banderas. Tal examen revestía especial importancia en este caso en la medida en la que la bandera de los sículos evoca temas importantes en el seno de la sociedad rumana en línea con la cuestión de interés general referida a la autonomía de los territorios habitados por la minoría húngara.

A modo de ver del TEDH, las autoridades no han explicado con suficiente detalle su decisión de clasificar las banderas como materiales de publicidad.

El TEDH, además, observa que los tribunales internos no han examinado si el sitio en el que el demandante ha colgado la bandera, su oficina parlamentaria, debe ser un factor importante en el caso. Los tribunales internos tampoco han tenido en cuenta el estatus del demandante de diputado del Parlamento Europeo o los derechos que derivan de ese estatus. En concreto, no han establecido con certeza si el demandante pretendía actuar como político que presenta un programa político o como un ciudadano ordinario que pertenece a una minoría nacional que desea manifestar su pertenencia a esa minoría. El TEDH también señala que en el momento en el que se produjeron los hechos el demandante era miembro del Parlamento Europeo como miembro de un partido húngaro, en lugar de rumano. Por consiguiente, era representante de la mayoría húngara en Hungría y no de la minoría húngara en Rumanía. Estos elementos, a juicio del TEDH, son importantes para determinar la naturaleza del discurso en cuestión. Los tribunales, según el TEDH, no debieron ignorarlos.

Como los tribunales internos no examinaron todas las pruebas presentadas, no han podido determinar, a la luz del criterio definido y aplicado por el TEDH en casos sobre libertad de expresión, la naturaleza del mensaje que el demandante ha querido transmitir y el contexto en el que debe situarse el discurso.

En relación con las cuestiones referidas a la seguridad pública y la protección de los derechos de los demás, sugeridas por el Gobierno, el TEDH subraya que los tribunales internos no han justificado en qué sentido las banderas podían implicar cuestiones de seguridad pública. Es más, enarbolar las banderas no está prohibido, pero debe realizarse de conformidad con las normas de publicidad. El TEDH también observa que la bandera del territorio histórico de Partium se puso junto con otras banderas. Los tribunales internos no han explicado por qué solo esa bandera, y no las otras, está sujeta a una autorización previa de publicidad de conformidad con la legislación diseñada para asegurar que el patrimonio construido es coherente, armonioso y seguro, con la finalidad de proteger la calidad del paisaje conforme con los estándares exigidos en términos de calidad de la edificación. A mayor abundamiento, el demandante fue sancionado en junio de 2014 y en diciembre de 2015. No obstante, no se le requirió la retirada de las banderas hasta el 24 de febrero de 2020. No hay nada en el expediente que indique que, durante este periodo de varios años, las banderas hayan causado problemas a las autoridades en términos de seguridad medioambiental.

Finalmente, el TEDH subraya que el hecho de que la sanción haya sido leve no compensa que no se hayan ofrecido razones suficientes y relevantes para restringir la libertad de expresión. Los tribunales internos no han tenido en cuenta la jurisprudencia del TEDH sobre este tema y no han aportado razones suficientes y pertinentes para justificar la interferencia en la libertad de expresión del demandante. Por ello, el TEDH concluye que la injerencia no ha sido necesaria en una sociedad democrática, por lo que el TEDH decide por cinco votos contra dos que ha habido una violación del art. 10 CEDH⁵.

5. DERECHO DE PROPIEDAD

5.1. DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD POR RAZONES DE DENSIDAD DE POBLACIÓN

En la Decisión de Inadmisión *Giovanni CANÈ y Otros c. Malta*, de 13 de abril de 2021, los demandantes heredaron siete propiedades de su madre en la localidad de Senglea. Fueron destruidas en la II Guerra Mundial. A diferencia de los edificios adyacentes, a pesar de la solicitud de los ancestros de los demandantes, las casas no fueron reconstruidas con los fondos de la

⁵ La juez rumana, Iulia Antoanella Motoc, y la austriaca, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, presentaron una opinión disidente común en la que rebaten la decisión mayoritaria por razones de congruencia, entre otras. Me remito a la lectura de la sentencia para averiguar su contenido.

Comisión de Daños de Guerra. Según un testimonio, el proyecto del consultor urbanístico en ese momento no lo permitía. Igualmente, de conformidad con el proyecto de reconstrucción de 1945, concluida la guerra, se recomendó que el solar en cuestión permaneciera como un espacio libre como parte de una iniciativa de mejora de barrios marginales.

El Estado conservó los fondos destinados para la reconstrucción y pagó a los propietarios originarios y a los herederos, desde 1943 a 2010, una renta de 689,48 euros anualmente, por la totalidad de la propiedad, en concepto de pérdida de rentabilidad basada en el valor de la propiedad en 1939.

La propiedad se deterioró progresivamente y comenzó a utilizarse como espacio de aparcamiento privado por los residentes de la zona.

Los demandantes solicitaron repetidamente a las autoridades que les compraran la propiedad a un precio adecuado. Sus demandas serían infructuosas, por lo que intentaron desarrollar la zona y prepararon planes que presentarían ante la administración. Como consecuencia de ello, la Administración declaró las fincas como "zona blanca", lo que significa que solo podían desarrollarse restrictivamente. Según el plan local de 2002 la zona estaba destinada a esta finalidad desde 1945. De conformidad con la política pertinente, el sitio en cuestión debía permanecer disponible para su uso público. La zona debía ser restaurada y destinarse a mirador y zona peatonal conectada con el paseo marítimo. Por consiguiente, las obras que se permitirían se limitaban a la restauración del mirador. En 2010, el Estado expropió la propiedad con la finalidad de destinarse a espacio abierto en línea con lo establecido en el plan. La indemnización ofrecida fue de 68.950 euros. Los demandantes recurrieron al cuestionar el interés público de la medida. La expropiación finalmente sería anulada.

Ante el TEDH los demandantes se quejan de la limitación de su derecho de propiedad. Dicen que la expropiación no se justificó en una finalidad pública. También alegaron que la expropiación no fue proporcionada ya que la indemnización era demasiado baja dado que fue calculada de conformidad con las rentas aplicables en 1939.

En primer lugar, en cuanto a la clasificación de la propiedad como "zona blanca" en 2002, el TEDH considera que atendía a una finalidad de interés general: preservar un espacio abierto. Dice que la medida formaba parte de un plan más amplio que tenía como finalidad hacer frente a las preocupaciones económicas, sociales y medioambientales en la zona.

El TEDH argumenta que en una isla tan densamente poblada como Malta, es legítimo adoptar políticas que tienen como finalidad la ponderación entre la presión urbanística y las consideraciones relativas a la conservación y lo medioambiental⁶. Por ello, la medida atendía a una finalidad de interés general. Además, el TEDH apunta que la medida fue proporcional. La clasificación no privó a los demandantes de su posesión. Si bien los demandantes indican que han sufrido una gran pérdida del valor de su propiedad, por la que dicen que no han sido indemnizados, el TEDH verifica que el Estado continuó ingresando a los demandantes la misma cantidad de renta incluso tras la clasificación. A juicio del TEDH, que hubo una justa ponderación de los intereses generales y los derechos individuales.

En cuanto a la expropiación, el TEDH observa que fue anulada con lo que la situación de los demandantes sería igual a la anterior a la misma. Ello supone un resarcimiento suficiente ya que no seguirán sufriendo las consecuencias de la interferencia en sus derechos. Además, pueden reclamar en la vía interna una indemnización por el tiempo en el que perdieron la propiedad. Por todo ello, el TEDH inadmite la demanda.

5.2. DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA Y ZONAS PROTEGIDAS

En la sentencia recaída en el caso *Bērziņš y Otros c. Letonia*, de 21 de septiembre de 2021, la parroquia de Garkalne calificó la zona de Liezer como zona de uso ganadero. Los demandantes compraron el solar e inscribieron sus títulos de propiedad en el Registro.

Un año más tarde uno de los demandantes descubrió que el solar estaba vallado y que había una indicación de “prohibido el paso”. La parroquia de Garkalne informó a los demandantes que de conformidad con la Ley de Zonas Protegidas se estableció una estricta zona de protección alrededor de una reserva de agua subterránea que se encuentra cerca del solar de los demandantes. La protección de la zona significaba que no podían usar su propiedad ni tan siquiera entrar en ella. Recurrieron sin éxito en la vía administrativa y judicial.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación de su derecho de propiedad. No han tenido acceso a su propiedad desde 2005 y no han sido indemnizados. Considera que han tenido que pechar con una carga excesiva.

⁶ La cursiva es mía.

El TEDH, en primer lugar, analiza si la interferencia estaba prevista en la Ley. No queda claro si el derecho interno ha sido aplicado e interpretado correctamente. En base al principio de subsidiariedad, el TEDH remite esta cuestión al criterio de los tribunales internos. De todos modos, adelanta que la interferencia no se ha ajusta al CEDH por las razones que ofrecerá a continuación.

En segundo lugar, el TEDH analiza si la medida atendía a un interés público. Recalca que la protección de la zona se realizó en base a una finalidad de interés público ya que garantizaba el acceso a agua potable para los demás. El TEDH añade que la protección de la zona se estableció para asegurar la preservación y la renovación de los recursos hídricos y, más generalmente, la conservación medioambiental, que es un tema de creciente importancia en la sociedad actual.

En cuanto a la proporcionalidad, este caso trata temas entrelazados sobre el alcance y claridad del marco regulatorio de las zonas protegidas en Letonia, su implementación práctica en el caso de los demandantes, tanto en la vía administrativa como judicial, y la cuestión de la indemnización.

El principio de buen gobierno, que reconoce el derecho nacional, es relevante a este respecto. La interpretación y aplicación de la normativa interna aplicable deberá realizarse de conformidad con este principio y la alegada falta de una previsión normativa de indemnización. Analizará la actuación de las autoridades estatales y la conducta de los demandantes en el caso.

A continuación, el TEDH considera si los demandantes, al adquirir la propiedad, sabían o debían conocer razonablemente si estaba afectada por limitaciones de uso o sobre posibles futuras restricciones, la existencia de expectativas legítimas en relación con el uso de la propiedad o la aceptación del riesgo al adquirir la propiedad, el alcance de la restricción y la posibilidad de discutir la necesidad de la restricción.

El TEDH observa que el solar estaba destinado a uso ganadero cuando los demandantes lo adquirieron. No había ninguna restricción referida a las zonas de protección fluvial. Si bien el uso permitido del suelo era el ganadero, los planes de ordenación del territorio todavía no se habían adoptado y las condiciones para el uso del suelo no se habían determinado a nivel local. No obstante, a la vista de que una zona de protección se había aprobado en un solar cercano algo más de un año antes de que los demandantes compraran su solar, no se puede excluir que los demandantes pudieran darse cuenta de la posible restricción de uso del suelo que iban a comprar. El TEDH estima que en estas circunstancias los demandantes no podían razonablemente esperar que su propiedad permaneciera destinada a uso ganadero de una manera indefinida.

No parece que los demandantes tuvieran la intención de llevar a cabo alguna actividad concreta en su propiedad. El TEDH tampoco tiene constancia de que los demandantes hayan dado pasos para construir una granja que hubiera exigido, en cualquier caso, la obtención de un permiso de obra.

El TEDH considera que los demandantes no se dieron realmente cuenta de la situación en la que quedaron desde la compra de su propiedad en 2004. Los demandantes solicitarían sin éxito la permuta de su propiedad con otra, así como la expropiación. Por ello, el TEDH enfatiza que las autoridades internas no han adoptado pasos para resolver las interferencias graves que se han dado en este caso durante más de una década. No se ha instituido un procedimiento formal de expropiación, no se les ha permutado la propiedad ni se les ha ofrecido indemnización. Teniendo en cuenta estos factores, especialmente, la falta de previsiones normativas de indemnización en la normativa regulatoria de las zonas protegidas y la manera en la que el caso se ha llevado en el ámbito interno, el TEDH observa que las autoridades internas no han asegurado una ponderación justa entre las demandas del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos de propiedad de los demandantes, que han sufrido una interferencia significativa durante más de 10 años en su propiedad a la que ni siquiera han podido acceder. La interferencia ha sido desproporcionada en relación con el fin legítimo perseguido. Por todo ello, concluye que ha habido una violación del art. 1 del protocolo nº 1 al Convenio.

5.3. DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN Y ANULACIÓN DE TÍTULOS DE PROPIEDAD

En la sentencia recaída en el caso *Gavrilova y Otros c. Rusia*, de 16 de marzo de 2021, los títulos de propiedad de los demandantes referidos las fincas que adquirieron fueron anulados con carácter posterior a su inscripción en el registro de la propiedad al entenderse que formaban parte del demanio forestal y, por consiguiente, se trataba de propiedades intransmisibles.

El TEDH subraya que los demandantes, que no fueron declarados culpables de infracción alguna, sufrieron las consecuencias de los errores y omisiones de la Administración y no se les ofreció indemnización alguna. No se ha realizado una ponderación justa entre el interés general y la necesidad de proteger los derechos de propiedad de los demandantes. Por todo ello, concluye que ha habido una violación del art. 1 del protocolo adicional nº 1.

5.4. DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE POSESIONES QUE SUPONEN UN PELIGRO ECOLÓGICO Y CULTURAL PARA EL MEDIO AMBIENTE COSTERO

En la Decisión de Inadmisión *Matilda MILAŠAUSKIENĖ c. Lituania*, de 8 de junio de 2021, el marido de la demandante construyó una casa de verano en 1972, época en la que Lituania formaba parte de la Unión Soviética. Si bien todo el suelo era público, se podía destinar a distintos usos para lo que se necesitaba una autorización administrativa. La casa del marido de la demandante finalmente no sería inscrita en el Registro de la Propiedad, si bien pagó una renta al Estado y los impuestos correspondientes.

La Oficina Nacional de Auditoría (en adelante, "la Oficina") elaboró un informe en julio de 2007 acerca del uso del suelo en la costa báltica. Observó que se construyeron alrededor de 1000 casas de verano en la zona entre 1965 y 1975. Los documentos referidos a su construcción, inscripción y propiedad no estaban disponibles. Un experto examinó algunas de las casas y observó que la estructura arquitectónica era precaria. Estaban obsoletas y su presencia contaminaba el entorno. El experto recomendó que se declarara su inadecuación de uso y su demolición. La Oficina observó que el Registro de la Propiedad reflejaba la inscripción de varios centenares de estas casas por prescripción adquisitiva lo que implicaba que podían transmitirse, reconstruir o construir nuevos edificios en su lugar, lo que suponía un peligro para el valioso y frágil medio ambiente costero. Las administraciones locales habrían intentado solucionar este problema sin éxito. La Oficina, en fin, dirá que las casas de verano no inscritas se consideraran estructuras temporales y que no deberían inscribirse el Registro.

El marido de la demandante solicitaría la inscripción registral de la casa de verano en varias ocasiones, pero sería rechazada ya que no consiguió aportar documentación que probara la legalidad de la construcción y de que hubiera adquirido la propiedad. Recurrió en la vía administrativa y judicial sin éxito.

La demandante, fallecido su marido, acude ante el TEDH alegando una violación del art. 1 del protocolo nº 1.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que en casos anteriores ha dicho que los edificios construidos ilegalmente pueden constituir, en ciertas circunstancias, "posesiones", en el sentido del art. 1 del protocolo nº 1. En este caso, el TEDH observa que la casa fue construida en 1972, que la familia de la demandante la ha usado durante más de cuarenta años que no hay ninguna indicación de que durante la totalidad del tiempo las autoridades adoptaran ninguna medida en relación con su posible ilegalidad. De hecho, el marido de la demandante pagó impuestos que

parecen referidos a la propiedad del edificio. Sin embargo, el Gobierno dice que dichos impuestos se pagaron únicamente en concepto de arrendamiento del suelo público del Estado. Teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias, el TEDH considera que la demandante tiene un interés propietario en el goce pacífico de la casa de verano, que constituye una posesión en el sentido del art.1 del Protocolo adicional al Convenio.

A continuación, el TEDH constata que la propiedad no era legal. En relación con la finalidad perseguida por la interferencia impugnada, el Gobierno dice que la denegación de la inscripción registral de las casas construidas en la costa báltica durante la vigencia de la República Socialista Soviética de Lituania y su remoción eventual eran necesarias para la protección ecológica y cultural de los valores de la zona costera y asegurar su adecuado desarrollo. El TEDH ha aceptado en muchas ocasiones que las medidas que tienen como finalidad la conservación medioambiental, como la protección de las zonas costeras, son de interés general, como ha dicho, por ejemplo, en los casos *N.A. y Otros c. Turquía*, de 11 de octubre de 2005, *Depalle c. Francia*, de 29 de marzo de 2010 y *Kristiana Ltd c. Lituania*, de 6 de febrero de 2018). Por ello, la interferencia impugnada tiene una finalidad de interés general.

A continuación, el TEDH analiza si ha habido una ponderación justa entre las exigencias del interés general y la protección de los derechos de la demandante. El TEDH reconoce que la demandante y su familia han usado su casa con normalidad sin que las administraciones le impusieran restricciones. Al mismo tiempo, el TEDH tiene en cuenta las dificultades afrontadas por las autoridades internas en sus intentos de proteger la zona a la vista de las numerosas casas de vacaciones que se habían construido durante la época soviética, su estatus legal poco claro y la dificultad de identificar a los propietarios. En estas circunstancias, el TEDH juzga que el retraso en la notificación a los propietarios de que sus casas de vacaciones eran ilegales podía justificarse.

El TEDH observa que la jurisprudencia del TS rechaza la legalización de las casas de verano en ausencia de los documentos necesarios y que la construcción de la casa de verano no cumplía con las exigencias normativas aplicables. Además, el TEDH tiene en cuenta la importancia del interés público de protección de la zona costera, de importancia ecológica y cultural. Por todo ello, el TEDH resuelve que la interferencia no fue desproporcionada e inadmite la demanda.

6. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia *Stichting Landgoed Steenberg en Otros c. Holanda*, de 16 de febrero de 2021.
- Sentencia *Benítez Moriana e Íñigo Fernández c. España*, de 9 de marzo de 2021.
- Sentencia *Gavrilova y Otros c. Rusia*, de 16 de marzo de 2021.
- Decisión de Inadmisión *Giovanni CANÈ y Otros c. Malta*, de 13 de abril de 2021.
- Sentencia *Tőkés c. Rumanía*, de 27 de abril de 2021.
- Decisión de Inadmisión *Matilda MILAŠAUSKIENĖ c. Lituania*, de 8 de junio de 2021.
- Sentencia *Erdjan BEKIR y otros c. Macedonia del Norte*, de 24 de junio de 2021.
- Sentencia *BURESTOP y otros c. Francia*, de 1 de julio de 2021.
- Decisión de Inadmisión *Ilona GULYÁSNÉ SZENDREI c. Hungría*, de 14 de septiembre de 2021.
- Sentencia *Bērziņš y Otros c. Letonia*, de 21 de septiembre de 2021.
- Sentencia *Kapa y Otros c. Polonia*, de 14 de octubre de 2021.
- Sentencia *Rovshan Hajiyevev c. Azerbaiyán*, de 9 de diciembre de 2021.

TJUE 2021: condicionantes a la aplicación del Convenio de Aarhus, proteccionismo en relación a los hábitats, falta de impulso a las renovables y otros pronunciamientos en materia de medio ambiente

M^a del Carmen de Guerrero Manso

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL; 2. EL NO SIEMPRE AMPLIO DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE; 3. LA PROTECCIÓN RIGUROSA DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES. 4. EL NO SIEMPRE CLARO IMPULSO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES; 5. NUEVAS CONDENAS POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES.

RESUMEN: Durante el año 2021 el TJUE ha dictado 32 sentencias en materia de medio ambiente. Entre las más relevantes puede destacarse la delimitación del derecho de acceso a la información y a la Justicia en materia de medio ambiente, con una interpretación restrictiva del concepto de “público interesado” o el recordatorio de que las excepciones al acceso han de ser siempre restringidas; una interpretación amplia de los “lugares de reproducción y descanso” de la Directiva sobre los Hábitats y la aplicación del principio de cautela para aplicar una protección rigurosa de las especies; o la dudosa promoción de las energías renovables al gravar su producción de la misma forma que el resto. Además, se ha vuelto a condenar a diversos Estados miembros por diversos incumplimientos

como, por ejemplo, de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales. Así, un año más se comprueba el esfuerzo del TJUE por garantizar la adecuada interpretación de las normas, así como su aplicación homogénea en todos los Estados miembros, además de supervisar su cumplimiento.

ABSTRACT: In 2021 the Court of Justice of the European Union issued 32 judgments on environmental matters. The most relevant of these include the delimitation of the right of access to information and justice in environmental matters, with a restrictive interpretation of the concept of "public concerned" or the reminder that exceptions to access must always be restricted; a broad interpretation of the "breeding and resting places" of the Habitats Directive and the application of the precautionary principle to apply rigorous protection of species; or the dubious promotion of renewable energies by taxing their production in the same way as the rest. In addition, several Member States have once again been condemned for various breaches, such as, for example, of the Waste Water Treatment Directive. Thus, for yet another year, the efforts of the CJEU to ensure the proper interpretation of the rules and their homogeneous application in all Member States, as well as to supervise compliance with them, have been confirmed.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea. TJUE. Jurisprudencia. Medio ambiente.

KEYWORDS: Court of Justice of the European Union. CJEU. Case-law. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

La gran variedad de Reglamentos y Directivas que componen el Derecho ambiental de la Unión Europea requiere que los Estados miembros incorporen en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos sus previsiones, ya sea de forma directa o indirecta. No obstante, con cierta frecuencia se plantean cuestiones sobre la correcta interpretación o alcance de las mencionadas normas, así como de su compatibilidad con el derecho interno de cada Estado. Es en estos supuestos en los que la doble función esencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal) resulta imprescindible. Por un lado, el TJUE garantizará la adecuada interpretación de las normas, así como su aplicación homogénea en todos los Estados miembros. Esta función es muy relevante, máxime si se considera que los objetivos de protección deben establecerse de forma similar en todos los Estados miembros y, en coherencia, las medidas para

lograr su consecución serán también similares. Por otro lado, el TJUE debe supervisar el cumplimiento por parte de todos los Estados miembros de las normas establecidas para el bien común.

Conforme a esta doble tarea esencial, cada año el Tribunal se pronuncia sobre diversas normas de derecho ambiental, con lo que ayuda a establecer el significado, alcance y efectos de las disposiciones específicamente analizadas. Estos pronunciamientos pueden responder a una cuestión prejudicial planteada por un juez nacional que duda sobre la interpretación de una norma y, por lo tanto, antes de responder al asunto que le atañe, pregunta al TJUE sobre la adecuación de las normas internas del Estado miembro de que se trate con el Derecho de la Unión. También puede tratarse del enjuiciamiento sobre si un determinado Estado miembro está cumpliendo de forma adecuada las obligaciones derivadas de la Unión Europea. Junto a estos, también pueden ser el resultado de analizar si un Estado miembro ha implementado las medidas exigidas en una sentencia previa en la que se le condenaba por incumplimiento de la normativa europea y, por lo tanto, ha ejecutado correctamente dicha sentencia.

El resultado de esta actividad del TJUE durante 2021 en relación al medio ambiente han sido 32 sentencias. Todas ellas están disponibles en el [buscador de jurisprudencia del Tribunal](#).

Como es habitual, la gran mayoría de los pronunciamientos del TJUE son resultado del planteamiento de peticiones de decisión prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión y la adecuación de su ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la normativa europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Junto a ellas, el TJUE ha resuelto este año seis procedimientos de infracción incoados por la Comisión al estimar que determinados Estados miembros habían incumplido con las obligaciones derivadas de los Tratados, haber emitido un dictamen motivado al respecto y ofrecerles la posibilidad de presentar sus observaciones. El recurso al Tribunal, tal y como se establece en el artículo 258 TFUE, es la última vía, aplicable cuando esos Estados no se atengan al dictamen en el plazo previsto por la Comisión. Este año los incumplimientos han quedado muy repartidos, ya que en cada uno de ellos se ha condenado a un Estado distinto. Avanzamos ya que una de las condenas ha recaído sobre el Reino de España por incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, Directiva Marco de Agua o DMA).

Resulta relevante apuntar, asimismo, que la mitad de los procedimientos de infracción han versado sobre la aplicación de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante, Directiva de calidad del aire).

Además, este año el TJUE ha resuelto dos recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y seis recursos de anulación con fundamento en el artículo 263 del TFUE.

El segundo aspecto esencial para lograr hacer una valoración general de la actividad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea durante el año 2021 en materia de medio ambiente es conocer los ámbitos específicos sobre los que se ha pronunciado. Frente a lo ocurrido el año pasado, en el cual el Tribunal había emitido un amplio número de resoluciones en relación a la gestión y tratamiento de los residuos, en esta ocasión los ámbitos analizados han sido muy variados. La mayor parte de ellas (aunque proporcionalmente son pocas, menos de un 20 %, en concreto seis de las 32 sentencias analizadas) se refieren a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo residuos (en adelante Directiva de gases de efecto invernadero o GEI).

Los pronunciamientos sobre esta Directiva se dedican, fundamentalmente, a aclarar determinados conceptos clave para su aplicación, tales como la "potencia nominal" frente a la "potencia efectiva" de una instalación si la restricción efectuada en la misma es permanente y verificable; el alcance y relación de los términos "combustión" y "combustible" con la regla de agregación; la definición de "instalación" y su "titular" en relación a la actualización del permiso de emisión GEI, o el régimen de los gases de efecto invernadero fluorados.

Tras la Directiva de gases de efecto invernadero, el segundo gran bloque de resoluciones, cinco sentencias, versan sobre el 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 aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (en adelante, Convenio de Aarhus). Vinculada con ellas se puede mencionar una sentencia sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en adelante, Reglamento de acceso).

Más adelante analizaremos algunas de estas resoluciones, pero conviene apuntar ya que el TJUE, además de realizar interpretaciones amplias del concepto "Derecho ambiental" vinculado a los efectos jurídicos producidos en terceros, o aclarar el alcance de otros términos relevantes en la aplicación del Convenio de Aarhus, como las "comunicaciones internas" o las "autoridades públicas", también realiza interpretaciones restrictivas respecto al alcance de determinados conceptos y obligaciones relacionados con el artículo 9.3 del Convenio. Así, por ejemplo, quién será el "público interesado" o el recordatorio de que ese precepto no contiene ninguna obligación incondicional ni suficientemente precisa, por lo que para determinar la situación jurídica de los particulares es preciso conocer si se cumplen los eventuales criterios previstos en el derecho interno de cada Estado.

El tercer gran bloque temático de este año lo componen cinco sentencias referidas a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva sobre los hábitats). Estas sentencias son un claro exponente de la interconexión existente entre las normas que regulan el medio ambiente. Es lógico que sea así, ya que el medio ambiente es un concepto amplio, aglutinador de realidades dispares e interconectadas las cuales causan sinergias entre ellas. Como resultado de esta realidad, en muchas ocasiones el TJUE debe analizar diversas normas aplicables a un mismo supuesto. Tal es el caso de las cinco sentencias mencionadas, en las cuales se aplica, asimismo, la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, Directiva de aves), la Directiva marco de aguas mencionada anteriormente, y el Reglamento (CE) No 1120/2009 de la Comisión de 29 de octubre de 2009 que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (en adelante, PAC).

En este ámbito, el Tribunal sigue con su estela tradicional de interpretaciones proteccionistas vinculadas al principio de cautela y orientadas a lograr una mejor protección del medio ambiente y recuerda, para ello, resoluciones previamente emitidas en este sentido. Así pasa, por ejemplo, con el carácter amplio otorgado a los "lugares de reproducción", los cuales incluyen las inmediaciones necesarias para que la especie se reproduzca con éxito, una acepción dilatada del alcance temporal de la protección de los lugares de reproducción e incluso los lugares que ya no están ocupados, si existe una probabilidad suficientemente elevada de que la especie retorne a ellos.

Ya hemos mencionado que este año el TJUE ha resuelto tres recursos de incumplimiento sobre la aplicación de la Directiva sobre calidad del aire. Las resoluciones son las habituales en este tipo de casos: condenas por no haber adoptado en tiempo y con la eficacia necesaria los planes necesarios para reducir la contaminación del aire, conforme a lo establecido en los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva. Más específicamente, se trata de la superación sistemática y persistente de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂) en dieciséis zonas y aglomeraciones del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (C-664/18, ECLI:EU:C:2021:171, de 4 de marzo de 2021) y en 26 zonas y aglomeraciones de la República Federal de Alemania (C-635/18, ECLI:EU:C:2021:437, de 3 de junio de 2021); y de micro-partículas PM₁₀, en relación al NO₂, en las regiones de Budapest y Pécs, y en el valle del Sajó, en Hungría (C-637/18, ECLI:EU:C:2021:92, de 3 de febrero de 2021); y de no velar por que el periodo de superación sea lo más breve posible, al no haber adoptado medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para el NO₂ y PM₁₀ en esas zonas.

Además de las anteriormente citadas, y como viene siendo habitual, el Tribunal ha tenido también ocasión de pronunciarse sobre el correcto cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (en adelante, Directiva de tratamiento de las aguas residuales). En esta ocasión ha emitido sendas sentencias condenatorias, primero, contra el Reino de Suecia y posteriormente contra la República Italiana. Posteriormente las analizaremos con más detalle.

También se ha pronunciado el TJUE en dos ocasiones sobre Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (en adelante, Directiva de impuestos especiales). En una de esas ocasiones, vinculada asimismo con la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (derogada por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables) (en adelante, Directiva de energía renovable). Posteriormente nos detendremos en estas interesantes sentencias. Sin embargo, conviene aclarar ya que sus pronunciamientos no parecen muy orientados a fomentar la generación de energía de fuentes renovables.

Asimismo, son dos las sentencias que analizan el Reglamento (CE) núm. 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (en adelante, Reglamento de traslado de residuos). En un caso, la interpretación de este Reglamento se vincula a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante, Directiva de contratos), y en otro a la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva de residuos).

Además de las anteriores, hay pronunciamientos individuales sobre otras normas. Así, por ejemplo, sobre el Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) núm. 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión, en la sentencia del TJUE, Sala Primera, de 25 de febrero de 2021 (C-389/19 P, ECLI:EU:C:2021:131).

El Reglamento (CE) núm. 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales), en la sentencia del TJUE, (Sala Cuarta) de 2 de septiembre de 2021 (C-836/19, ECLI:EU:C:2021:668).

Sobre el Reglamento (CE) núm. 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros, en la sentencia del Tribunal General, Sala Segunda ampliada, de 15 de septiembre de 2021 (T-359/19, ECLI:EU:T:2021:568).

La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), en la sentencia del Tribunal General, Sala Tercera ampliada, de 27 de enero de 2021 (T-699/17, ECLI:EU:T:2021:44).

El Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, en su versión modificada por el Reglamento (UE) núm. 1320/2014 de la Comisión, de 1 de diciembre de 2014, y el Reglamento (CE) núm. 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento núm. 338/97, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/870 de la Comisión, de 5 de junio de 2015, en la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 12 de mayo de 2021 (C-87/20, ECLI:EU:C:2021:382).

En un primer momento la información sobre el número y las materias específicas sobre las que se ha pronunciado este año el TJUE puede parecer meramente descriptiva. Sin embargo, no es así. Esta información proporciona un conocimiento exacto de la labor desempeñada por el Tribunal y nos permite realizar una aproximación global a los aspectos de la normativa europea en el ámbito del medioambiente que siguen precisando de aclaración o que son objeto de incumplimiento. Una vez realizada esta exposición general, vamos a seleccionar las sentencias que consideramos más relevantes, bien sea por suponer un avance en la protección ambiental, por implicar un cambio de criterio del Tribunal, por versar sobre una materia habitualmente más controvertida o por tratarse de un pronunciamiento que puede tener un mayor impacto.

2. EL NO SIEMPRE AMPLIO DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La primera sentencia que queremos analizar se corresponde a la interpretación del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus. Se trata de la sentencia de 14 de enero de 2021, Sala Primera (C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7). El origen de la misma es el recurso interpuesto por un particular (L.B.) y tres asociaciones de protección del medio ambiente contra la autorización para la ampliación y modificación de una pocilga sita en Koningsbosch (Países Bajos), con los fines de construir un nuevo establo para 855 cerdas de cría vacías y gestantes; sustituir, en los establos existentes, 484 cerdas jóvenes por 125 cerdas gestantes, y construir un cobertizo para cerdas de cría. El ayuntamiento de Echt-Susteren decidió que no era necesario un informe de impacto ambiental para conceder la autorización. Conforme a dicha decisión, se realizó el trámite de información pública y, finalmente, se concedió la autorización.

El particular y las tres asociaciones presentaron un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia de Limburgo (Países Bajos). Resulta relevante que este Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso presentado por L.B. al no concurrir en él la condición de interesado conforme a lo establecido en el derecho administrativo neerlandés. Para adquirir la mencionada condición, L.B. debería vivir cerca del proyecto. Sin embargo, vive a unos 20 kilómetros de distancia, de manera que no sufre personalmente los efectos o repercusiones ambientales del proyecto.

En el caso de las asociaciones no se duda de que concurra en ellas la condición de interesados ya que en sus estatutos figura como objeto el bienestar y la protección de los animales y quedó acreditado que ejercen actividades específicas en relación a dicha finalidad. Sin embargo, el tribunal de Primera Instancia considera que debe inadmitirse también su recurso por no haber intervenido en el procedimiento preparatorio sustanciado conforme al derecho neerlandés.

Así, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona sobre la adecuación con el Convenio de Aarhus de la limitación de acceso a la justicia a los "interesados", entendidos estos conforme a lo establecido en el derecho nacional y si, por lo tanto, tampoco forman parte del "público interesado" según lo establecido en el artículo 9.2 del mencionado Convenio. Asimismo, se pregunta si es conforme con ese precepto el requisito establecido en el derecho neerlandés según el cual son inadmisibles las imputaciones que no se refieran a los aspectos del proyecto de resolución impugnados en el marco del procedimiento preparatorio.

Conforme a lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia planteó al TJUE seis cuestiones prejudiciales vinculadas entre ellas y dirigidas a conocer el alcance del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus y la consiguiente conformidad, o no, del derecho neerlandés en relación al mismo.

El TJUE responde, en esencia, que el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus no tiene como objetivo otorgar un derecho de recurso al "público" en general contra las decisiones y demás actos comprendidos en el ámbito de aplicación de su artículo 6, sino garantizar ese derecho al "público interesado" que cumpla con determinados requisitos. En este sentido, el Tribunal recuerda (apartado 43) que el derecho a participar en la toma de decisiones necesita para ser efectivo que el interesado disponga también del derecho a ser informado del proyecto y del procedimiento previsto, así como del derecho de acceso a los documentos de información, y todos estos derechos se reconocen exclusivamente de forma explícita en el artículo 6.2 y 6 del Convenio de Aarhus a los miembros del "público interesado". No obstante, cada Estado miembro podría adoptar en su legislación nacional

medidas más favorables que las previstas en el Convenio de Aarhus, de forma que se garantice una mayor participación del público en la toma de decisiones regulada en el artículo 6 del Convenio.

En consecuencia, el Tribunal afirma (apartado 52),

“que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los miembros del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio no tengan acceso como tales a la justicia a los efectos de impugnar una decisión que esté comprendida en el ámbito de aplicación de su artículo 6. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio se opone a que esas personas no puedan tener acceso a la justicia para invocar derechos de participación en la toma de decisiones más amplios, que pudiera conferirles únicamente el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro.”

Respecto a la legitimación de las asociaciones supeditada a la previa participación en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada, a no ser que razonablemente no se les pudiera reprochar su falta de intervención, el Tribunal recuerda que el objetivo del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus es garantizar “un amplio acceso a la justicia” y una previsión nacional restrictiva de este derecho, como la que concurre en este supuesto, impediría garantizar el efecto útil de dicho precepto. Además, el ejercicio de un recurso jurisdiccional y la participación previa en el procedimiento preparatorio del proyecto tienen objetos distintos, y es posible que la apreciación realizada en un primer momento sobre el proyecto evolucione en función del resultado final del mismo (en este sentido el TJUE recuerda la sentencia de 15 de octubre de 2009, C-263/08, apartados 38, 39 y 48).

En consecuencia, el Tribunal (apartado 59) afirma que “el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se opone a que la admisibilidad de los recursos judiciales a que se refiere, interpuestos por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado», en el sentido del Convenio de Aarhus, se supedite a que estas hayan participado en el procedimiento de toma de decisiones que condujo a la adopción de la decisión impugnada”.

Así, vemos cómo el TJUE realiza una interpretación restrictiva del concepto de “público interesado” recogido en el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, si bien es cierto que permite a las legislaciones nacionales realizar una definición más amplia del mismo. Por otro lado, rechaza la exigencia de legitimación para interponer un recurso a la previa participación en el proceso de adopción de la decisión impugnada.

A finales de año se volvió a concretar el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus en la sentencia de 15 de diciembre de 2021, Tribunal General, Sala Segunda (T-569/20, ECLI:EU:T:2021:92). En este caso se solicita la anulación de una decisión de la Comisión (de 6 de julio de 2020) la cual desestima, por inadmisibilidad, la solicitud de revisión interna de la decisión de dar por concluido un procedimiento de denuncia. Dicha denuncia fue planteada por un grupo de acción ciudadana contra el Reino de los Países Bajos por considerar que se realizaba una interpretación errónea sobre la forma de realizar las mediciones de evaluación de la calidad del aire ambiente en la carretera regional N 65, que no debían efectuarse a una distancia superior a 10 metros del borde de la acera. La Comisión consideró que el demandante no había aportado ningún elemento nuevo pertinente que justificara la incoación de un procedimiento por incumplimiento contra Países Bajos, por lo que inadmitió la denuncia y dio por concluido dicho procedimiento. Frente a esta decisión, el grupo de acción ciudadana presentó una solicitud de revisión interna, la cual fue desestimada por la Comisión al considerarla inadmisibile por considerar que no se trataba de un "acto administrativo" ni una "omisión administrativa" en el sentido del artículo 2.2, letra g) y letra h) del Convenio de Aarhus.

En sus diversos apartados la sentencia se adentra en diversos aspectos procesales, sin embargo, no los analizaremos ahora por separarse el objeto de nuestro estudio. Lo relevante en este momento es el recordatorio de las resoluciones del TJUE sobre el significado y alcance del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. Así, se establece (apartado 71), que dicho artículo no contiene ninguna obligación incondicional y suficientemente precisa que determine directamente la situación jurídica de los particulares (sentencia de 8 de marzo de 2011, C-240/09, EU:C:2011:125). De esta manera, como hemos visto también en la sentencia anteriormente analizada, solamente los miembros del público que reúnan los requisitos previstos en el derecho nacional respectivo serán titulares de los derechos previstos en el artículo 9.3. En consecuencia (apartado 74) "a efectos de la apreciación de la legalidad del artículo 10 del Reglamento de Aarhus no puede invocarse lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus."

No obstante, las dos sentencias analizadas no pueden llevarnos a la conclusión errónea de que el Tribunal realiza habitualmente una interpretación restrictiva del Convenio de Aarhus. Por el contrario. Con carácter general el TJUE dictamina en favor de facilitar el acceso a la información, la verdadera participación del público en la toma de decisiones y un amplio acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sirvan como muestra las otras dos sentencias que sobre esta materia ha emitido el TJUE en 2021.

Por un lado, el TJUE se pronunció sobre la documentación que puede ser objeto del derecho de información, especialmente en el supuesto de las “comunicaciones internas”. Se trata de la sentencia de 20 de enero de 2021, Sala Primera (C-619/19, ECLI:EU:C:2021:35), que resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania, sobre la interpretación del artículo 4.1.1, letra e) de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (en adelante, Directiva de acceso a la información medioambiental).

Un particular solicitó al Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Württemberg documentación relativa a la tala de árboles en el Jardín del Palacio de Stuttgart, en octubre de 2010, ejecutada conforme al proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte “Stuttgart 21”. Esta documentación contiene información de dos tipos. Por un lado, la transmitida a la dirección del Ministerio sobre el desarrollo de los trabajos de la comisión de investigación competente en relación con la intervención de la policía en el mencionado jardín el 30 de septiembre de 2021 y, por otro lado, las anotaciones del Ministerio sobre la aplicación de un procedimiento de conciliación, los días 10 y 23 de noviembre de 2021, en el marco del proyecto “Stuttgart 21”. Al denegarse su acceso a la información, el particular interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado en primera instancia, pero estimado por el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg. Este Tribunal declaró que al tratarse de información medioambiental no podían prosperar los motivos de denegación de acceso aplicados y específicamente consideraba que el motivo de denegación previsto para las “comunicaciones internas” de las autoridades públicas no podía invocarse una vez terminado el proceso de toma de decisiones de la autoridad a la que se había solicitado la comunicación.

Esta sentencia fue impugnada por el estado federado de Baden-Württemberg mediante un recurso de casación interpuesto ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo. Ante este recurso, el Tribunal Supremo plantea ante el TJUE la cuestión prejudicial de si procede calificar la información controvertida como “comunicaciones internas” y, en ese supuesto, si estaría incluida en el motivo de denegación previsto en el artículo 4.1.1. letra 2) de la Directiva de acceso a la información medioambiental.

Tras un detallado análisis, el TJUE considera (apartado 53), que el concepto de “comunicaciones internas” contenido en la Directiva de acceso a la información ambiental comprende toda la información que circule en el

seno de una autoridad pública, siempre que, en la fecha de solicitud de acceso, cumpla otros dos requisitos: que dicha información no haya abandonado la esfera interna de dicha autoridad y que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público.

Si efectivamente la información solicitada tiene la consideración de “comunicación interna”, el TJUE afirma que la excepción prevista en la Directiva no estará limitada en el tiempo. Esto se corresponde con el objetivo de estas comunicaciones: crear un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos de las autoridades públicas.

Sin embargo, el Tribunal también recuerda que la denegación de acceso a la información medioambiental contenida en una comunicación interna deberá estar fundamentada siempre en una ponderación de los intereses en juego, y en esta ponderación se deberá incluir el tiempo transcurrido desde la elaboración de la comunicación y la información que esta contiene. Así, es posible que, debido a su antigüedad, determinada información medioambiental contenida en una comunicación interna pase a considerarse información histórica y de esta manera pierda su carácter sensible (véase en este sentido la sentencia del 19 de junio de 2018, C-15/16, EU:C:2018:464).

En consecuencia, tras detallar el alcance del concepto “comunicaciones internas” y reconocer que la excepción del derecho de acceso a la información medioambiental contenida en ellas no está limitada en el tiempo, insiste en que las denegaciones de acceso a este tipo de información deben responder a una ponderación de los intereses en juego y, por lo tanto, interpretarse de manera restrictiva.

Por otro lado, otro de los conceptos esenciales para determinar el alcance del derecho de información ambiental es el de las “autoridades públicas” que están obligadas a proveer dicha información. En su sentencia del 15 de abril de 2021, Sala Primera (C-470/19, ECLI:EU:C:2021:271), el TJUE resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Irlanda sobre si los órganos jurisdiccionales se consideran “autoridades públicas” en el sentido del artículo 2.2 de la Directiva de acceso a la información medioambiental.

El litigio principal se sustanció entre una asociación ambiental (*Friends of the Irish Environment Ltd*) y el Servicio Judicial de Irlanda en relación con el acceso a los autos de un procedimiento judicial concluido sobre la impugnación de la autorización urbanística expedida para la construcción de aerogeneradores en el condado de Cork. Al denegarle dicha información, alegando que las normas nacionales irlandesas no abarcaban

los procedimientos judiciales ni los documentos presentados en tales procedimientos, la asociación planteó un recurso en vía administrativa ante la Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente. En este segundo caso también se le denegó el acceso a dicha información, al considerar que el Servicio Judicial se encontraba en poder de los autos solicitados en calidad de órgano jurisdiccional y, por lo tanto, no era una "autoridad pública". Esta decisión fue asimismo recurrida ante el Tribunal Superior, el cual planteó la cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 2.2 de la Directiva previamente mencionada.

El TJUE afirma (apartado 34) que tanto del propio Convenio de Aarhus como de la Directiva de acceso a la información medioambiental, se desprende que, al referirse a las "autoridades públicas", sus autores no pretendían designar a los órganos jurisdiccionales, sino, únicamente a las autoridades administrativas, ya que son las que, en el seno de los Estados, habitualmente poseen información medioambiental en el ejercicio de sus funciones (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, C-204/09, EU:C:2012:71). En este sentido, el TJUE reitera la evidencia de que los órganos jurisdiccionales no forman parte del gobierno ni de las demás administraciones públicas, ni se les puede asimilar a las personas físicas o jurídicas que ejercen "funciones administrativas públicas", ni actúan bajo la autoridad de alguna de las entidades o instituciones anteriores, por lo que no se corresponden a ninguna de las posibilidades del artículo 2.2 de la Directiva.

Además, esta interpretación es conforme con el objetivo de la Directiva, interpretada conforme al Convenio de Aarhus, es decir, contribuir a un mayor acceso del público a la información medioambiental y a una participación más eficaz de éste en la toma de decisiones en esta materia, con el fin de adoptar mejores decisiones y aplicarlas con mayor eficacia, así como, en definitiva, contribuir a la mejora del medio ambiente. Tal y como recuerda el TJUE (apartado 37): conseguir este objetivo implica que las autoridades administrativas den acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder, de manera que rindan cuentas de las decisiones adoptadas en esta materia y se asocie a los ciudadanos a su adopción. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los escritos procesales y los demás documentos aportados a los autos de procesos judiciales en materia de medio ambiente, ya que el legislador de la Unión no pretendió favorecer la información del público en materia judicial y la participación de éste en la toma de decisiones en esa materia.

En consecuencia, los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su autoridad no son "autoridades públicas" en el sentido del artículo 2.2 párrafo primero de la Directiva de acceso a la información

medioambiental, por lo que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de esa Directiva ni están sujetos a la obligación de dar acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder.

Corresponderá en todo caso al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el Servicio Judicial debe considerarse una “autoridad pública”, en el sentido del artículo 2.2 párrafo primero de la Directiva 2003/4, o si, al mantener estrechos vínculos con los órganos jurisdiccionales irlandeses, bajo cuya autoridad se encuentra, procede considerar que constituye una autoridad judicial, lo que lo dejaría fuera del ámbito de aplicación de la referida Directiva.

3. LA PROTECCIÓN RIGUROSA DE LOS HÁBITATS NATURALES Y DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES

El año pasado¹ analizamos el concepto dinámico del “área de distribución natural” de la Directiva sobre los Hábitats establecido por el TJUE en su sentencia de 11 de junio de 2020, Sala Segunda (C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458). En ella el Tribunal afirmaba que las “áreas de distribución natural” son un concepto dinámico que no coincide exactamente con las “zonas realmente ocupadas o el territorio en los que un hábitat, una especie o una subespecie está presente de manera permanente”, sino que tiene en cuenta las zonas de todo tipo que atraviesa cada especie. En consecuencia, en el caso de una especie protegida como el lobo, puede abarcar zonas habitadas por el hombre, ubicadas fuera de los lugares protegidos.

Este año, el Tribunal ha vuelto a realizar una interpretación amplia, proteccionista, de los “lugares de reproducción” y las “zonas de descanso” de la Directiva sobre los Hábitats. Se trata de la sentencia de 28 de octubre de 2021, Sala Segunda (C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881). La petición de decisión prejudicial trae causa de un litigio entre IE, empleado de un promotor inmobiliario y la Administración municipal de Viena. En el marco de un proyecto de construcción de un edificio, IE había deteriorado o destruido zonas de descanso y lugares de reproducción de la especie *Cricetus cricetus* (hámster común), que figura en la lista de especies animales protegidas del anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los Hábitats, motivo por el cual, la Administración le había impuesto una multa y había propuesto una pena sustitutiva de privación de libertad en el caso de que no se abonara

¹ De Guerrero Manso, C. “[TJUE 2020: La necesaria delimitación conceptual para mejorar la protección ambiental](#)” en *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEDA-CIEMAT, Madrid. Páginas 98-123.

la multa. Específicamente, IE había ordenado retirar el estrato vegetal, despejar el terreno de construcción y hacer una vía de obras en las inmediaciones de las entradas a las madrigueras del *Cricetus cricetus* con la finalidad de desplazarlo de las superficies donde se desarrollarían las actividades de construcción hacia las que, en principio, se habían protegido y reservado especialmente para él. Sin embargo, no se solicitó previamente a la autoridad competente la autorización de las medidas perjudiciales y, por consiguiente, esta no se obtuvo antes del comienzo de las obras. Además, se destruyeron, como mínimo, dos entradas de madrigueras.

Ante tales actuaciones, la Administración municipal de Viena multó al promotor inmobiliario, quien interpuso un recurso ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, mediante el que impugnaba la imposición de dicha multa y alegó, por un lado, que el *Cricetus cricetus* no estaba ocupando las madrigueras en el momento en que se llevaron a cabo las medidas perjudiciales y, por otro lado, que estas medidas no habían ocasionado el deterioro o la destrucción de las zonas de descanso o de los lugares de reproducción de dicha especie animal.

Como recuerda el Tribunal, este litigio ya dio lugar a una petición de decisión prejudicial sobre la que el TJUE se pronunció en su sentencia de 2 de julio de 2020 (C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517). En dicha sentencia el TJUE declaró que el concepto “zonas de descanso” abarca también aquellas que ya no están ocupadas por la especie, siempre que exista una probabilidad suficientemente alta de que vuelva a esa zona de descanso, aspecto que deberá comprobar el órgano jurisdiccional remitente. Asimismo, el Tribunal declaró inadmisibles el resto de cuestiones prejudiciales planteadas por la insuficiente definición de los hechos y del marco jurídico nacional implicado, así como la falta de explicación sobre los motivos por los que el órgano jurisdiccional remitente consideraba necesaria la interpretación del Derecho de la Unión para resolver el litigio principal.

Así, en esta segunda ocasión, el órgano jurisdiccional presenta una exposición fáctica más detallada y precisa que según la normativa nacional, los conceptos: “deterioro de una zona de descanso”, “destrucción de una zona de descanso”, “deterioro de un lugar de reproducción” y “destrucción de un lugar de reproducción” son distintos y, por lo tanto, constituyen cuatro infracciones distintas que deben sancionarse de manera autónoma. Conforme a ello, es necesario que el TJUE se pronuncie sobre el alcance tanto temporal como espacial del concepto “lugar de reproducción” conforme al artículo 12.1.d) de la Directiva Hábitats y determine cómo se distinguen los conceptos “deterioro” y “destrucción” de un lugar de reproducción o una zona de descanso.

La cuestión sobre el alcance temporal de dicho precepto pretende esclarecer si a efectos de la calificación de un lugar como lugar de reproducción deben tenerse en cuenta únicamente el período concreto de ocupación efectiva de las madrigueras y el período de emancipación de sus crías o si también se deben tener en cuenta el período de gestación y cualquier período de dependencia.

En relación al alcance espacial se pretende saber si la protección ofrecida por el artículo 12.1.d) de la Directiva sobre los Hábitats se aplica exclusivamente a la ocupación de las madrigueras, o también a las inmediaciones de las mismas.

La respuesta del TJUE es claramente proteccionista, realizando una interpretación amplia del alcance del artículo 12.1.d) de la Directiva sobre los Hábitats. En su sentencia, el Tribunal expone la necesidad de que el concepto "lugar de reproducción" incluya tanto las madrigueras como sus inmediaciones, puesto que pueden constituir zonas necesarias para la reproducción y el nacimiento de las crías de esta especie animal protegida. Así se recoge en el documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario prevista por la Directiva sobre los Hábitats, donde la Comisión precisa que el objetivo del artículo 12.1, d) de la Directiva es salvaguardar la funcionalidad ecológica de los lugares de reproducción y, además, que estos pueden incluir las zonas necesarias para la parada nupcial, el apareamiento, la nidificación o la elección del lugar de desove o parición, el lugar para la incubación y la eclosión de los huevos y el lugar de nidificación o parición cuando esté ocupado por crías dependientes en dicho lugar (apartado 26).

En consecuencia, el concepto de "lugar de reproducción" incluye también las inmediaciones de ese lugar en la medida en que sean necesarias para que las especies animales protegidas, como el *Cricetus cricetus*, puedan reproducirse con éxito, de forma que la protección garantice la permanencia de su funcionalidad ecológica.

El TJUE también hace una interpretación amplia en relación al alcance temporal del precepto controvertido. Así, manifiesta que con la intención de garantizar la protección rigurosa prevista en el artículo 12.1. d) de la Directiva sobre los Hábitats, los "lugares de reproducción" de las especies animales protegidas deben gozar de protección durante el tiempo que sea necesario para que dicha especie animal pueda reproducirse con éxito, de modo que esta protección se extiende también a los lugares que ya no están ocupados. En este caso, será necesario que exista una probabilidad suficientemente elevada de que dicha especie animal vuelva a ellos, extremo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente (apartado 39).

Sobre la interpretación de los conceptos de “deterioro” y “destrucción”, el TJUE afirma que se refieren, respectivamente, “a la reducción progresiva de la funcionalidad ecológica de un lugar de reproducción o de una zona de descanso de una especie animal protegida y a la pérdida total de dicha funcionalidad, con independencia del carácter intencionado o no de tales daños” (apartado 54).

El Tribunal confirma, por lo tanto, una interpretación amplia del alcance del concepto “lugares de reproducción” contenido en el artículo 12 de la Directiva sobre los Hábitats, el cual abarca sus inmediaciones y se extiende tanto a los lugares efectivamente ocupados como a aquellos en los que concurra una probabilidad suficientemente elevada de que la especie protegida vuelva.

De nuevo el TJUE reitera una interpretación proteccionista del artículo 12.1 de la Directiva sobre los Hábitats, en este caso en combinación con el artículo 5 de la Directiva de Aves, en su sentencia de 4 marzo de 2021, Sala Segunda (C-473/19 y C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166). En esta sentencia se responde a dos peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal de Primera Instancia en Materia de Suelo y Medioambiente de Vänersborg, Suecia.

Estas peticiones se presentaron en el contexto de sendos litigios entre, por una parte, tres asociaciones ambientalistas suecas (la Asociación para la Protección de los Bosques, la Asociación para la Protección de la Naturaleza de Härryda y la Asociación de Ornitología de Gotemburgo) y, por otra, la Junta Administrativa Regional de Västra Götaland (Suecia) la cual había decidido no actuar contra una notificación de tala definitiva relativa a una zona forestal situada en el municipio de Härryda (Suecia). Es preciso apuntar que la mencionada tala implicaba la retirada de casi todos los árboles del hábitat natural de especies protegidas por la Ordenanza sobre la Protección de las Especies, de manera que tendría como consecuencia la perturbación o muerte de especímenes de esas especies protegidas, además de destruir los huevos de dichas especies que se encontraran en esa zona.

La Agencia Forestal sueca emitió un dictamen sobre las medidas de precaución recomendadas en este caso concreto y estimó que, en la medida en que se siguiera su dictamen, la actividad descrita en dicha notificación no era contraria a ninguna de las prohibiciones establecidas en la Ordenanza sobre la Protección de las Especies (apartado 22).

La Junta Administrativa Regional de Västra Götaland decidió que no procedía examinar la necesidad de una exención de aplicación de la Ordenanza sobre la Protección de las Especies, lo que supone que la

actividad proyectada, siempre que tuviera en cuenta las medidas de precaución recomendadas en el dictamen de la Agencia Forestal mencionado, no era contraria a ninguna de dichas prohibiciones. Las demandantes en los litigios principales interpusieron entonces ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso contra esta resolución de la Junta Administrativa Regional de Västra Götaland de no adoptar medidas de control (apartado 25).

Esta actividad de tala afectaba a diversas especies, por lo que el tribunal remitente pregunta al TJUE si las prohibiciones contenidas en el artículo 5 de la Directiva de aves, es decir, las prohibiciones de a) matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado; b) destruir o dañar de forma intencionada sus nidos y sus huevos y quitar sus nidos; c) recoger sus huevos en la naturaleza y retenerlos, aun estando vacíos; y d) perturbarlos de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza, en la medida que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la Directiva de aves, afectan a las especies incluidas en la lista del anexo I de dicha Directiva, a las que se encuentran en peligro a un determinado nivel y/o las que sufren un declive a largo plazo de la población.

El TJUE, tras recordar que para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte, concluye que las prohibiciones contenidas en el artículo 5 de la Directiva de aves deben aplicarse a todas las especies, independientemente de que estén incluidas en el anexo I de dicha Directiva, que estén amenazadas a cualquier nivel o que su población sea decreciente a largo plazo.

La segunda cuestión planteada es si en los supuestos en los que una actividad humana, como una medida de explotación forestal o de ordenación del territorio, no tenga claramente como objetivo la muerte o la perturbación de especies animales, se aplicarán exclusivamente las prohibiciones establecidas en el artículo 12.1, letras a) a c) de la Directiva sobre los hábitats en los casos que concurra riesgo de que dicha actividad cause un perjuicio en el estado de conservación de las especies de que se trate, y de que, por otra parte, la protección ofrecida por la referida disposición deja de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable.

Las mencionadas prohibiciones del artículo 12.1 son similares a las establecidas en el artículo 5 de la Directiva sobre los hábitats a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza; b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y

migración; c) la destrucción o la recogida intencionadas de huevos en la naturaleza; y d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

Tal y como pone de manifiesto el Tribunal, apartado 60, supeditar la aplicabilidad de las mencionadas prohibiciones al riesgo de que la actividad cause un perjuicio en el estado de conservación de la especie en cuestión podría amparar la elusión del examen previsto en virtud del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats. Esto privaría de eficacia tanto a esa disposición como a las excepciones y condiciones restrictivas que de ella se derivan. Una interpretación como esta, sería contraria a los principios de cautela y de acción preventiva, y al mayor nivel de protección de los especímenes de las especies animales y de los huevos a que se refiere el artículo 12.1 de la Directiva.

En consecuencia, como la Directiva sobre los hábitats tiene también por objeto mantener un estado de conservación favorable, las especies que han alcanzado tal estado de conservación deben protegerse también contra cualquier deterioro de dicho estado. Así, la protección derivada del artículo 12.1 de la Directiva sobre los hábitats debe seguir aplicándose a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable.

Junto a ello, el Tribunal recuerda que el artículo 12.1 de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a adoptar un marco normativo completo y también a ejecutar medidas concretas y específicas de protección. Del mismo modo, el sistema de protección rigurosa supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo, por lo que debe permitir evitar efectivamente las agresiones a las especies animales protegidas enunciadas en el mencionado artículo (apartado 75).

En conclusión observamos como el TJUE realiza una interpretación proteccionista de las Directivas sobre los hábitats y de aves, de manera que no limita la aplicación de sus prohibiciones a determinadas especies, sino que en aplicación del principio de cautela y de acción preventiva, regirán para todas las especies, también aquellas que hayan alcanzado un estado de conservación favorable, independientemente de que las actividades de que se trate no tengan como objetivo la captura o muerte, la perturbación de especies animales o la destrucción o la recogida intencionales de huevos. Así, las medidas de explotación forestal se deberán basar en un enfoque preventivo que tenga en cuenta las necesidades de conservación de las especies tomando en consideración las exigencias económicas, sociales, culturales, regionales y locales.

4. EL NO SIEMPRE CLARO IMPULSO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Este año el TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones sobre la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE.

La primera de ellas está vinculada con la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (derogada por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables). Se trata de la sentencia de 3 de marzo de 2021, Sala Décima (C-220/19, ECLI:EU:C:2021:163). Responde una petición de decisión prejudicial presentada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el marco de un litigio entre Promociones Oliva Park, S. L. (en adelante, "Oliva Park"), y el Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Valenciana (en adelante, "TEAR") en relación con la desestimación de una solicitud de rectificación de las autoliquidaciones del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (en adelante, "IVPEE") de los ejercicios 2013 a 2016 y una solicitud de devolución de 12 609,58 euros.

Oliva Park sostiene que el IVPEE no es conforme con el Derecho de la Unión, en concreto con las Directivas 2008/118, de impuestos especiales, 2009/28, de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y 2009/72, del mercado interior de la electricidad.

Más específicamente, Oliva Park considera que este impuesto se añade a otros impuestos que gravan el mismo bien o servicio y constituye en realidad un impuesto indirecto que grava la producción de energía eléctrica de fuentes renovables, en detrimento de esta respecto a la producción de energía de fuentes no renovables, sin diferenciar en función de la intensidad y de la contaminación del medio ambiente. Dicha sociedad alega asimismo la carencia de finalidad extrafiscal del IVPEE y la vulneración de la libertad de mercado y de la libertad de empresa (apartado 27).

En los apartados 29 a 40 de esta sentencia, el TJUE recoge la valoración que de este impuesto realiza el TSJ de la Comunidad Valenciana. Según este tribunal, la Ley 15/2012 configuró el IVPEE como un impuesto directo que tenía por objeto, como precisa su preámbulo, «la internalización de los costes medioambientales derivados de la producción de la energía

eléctrica»; sin embargo, esta designación no se corresponde con su verdadera naturaleza. El TSJ fundamenta en varios motivos esa afirmación. En primer lugar, el IVPEE no tiene en cuenta las características del sujeto pasivo, la fuente de producción de electricidad ni tampoco la intensidad de uso de las redes de transporte y distribución. En segundo lugar, su base imponible no está constituida por la renta neta, sino por los ingresos brutos de los sujetos pasivos, ya que grava todas las retribuciones económicas percibidas por la actividad de producción e incorporación al sistema de energía eléctrica. En tercer lugar, mientras que el principio de progresividad exige que el operador económico que más contamine pague más, el tipo de gravamen del IVPEE es del 7 % para todos los sujetos pasivos. En cuarto lugar, no se contempla ninguna exención o bonificación en función del uso de fuentes renovables para la producción de electricidad o del impacto de las actividades de los sujetos pasivos en el medio ambiente, por lo que se favorece a los productores de electricidad de fuentes no renovables. En quinto lugar, la gestión recaudatoria de este impuesto incumbe a la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria. Y, finalmente, la carga fiscal que representa el IVPEE la soportan los consumidores vía precio final de la electricidad. Además, el régimen retributivo de las instalaciones de producción de electricidad de fuentes renovables ha incluido expresamente este impuesto como coste de explotación que deben soportar los consumidores.

En consecuencia, según el TSJ, el IVPEE es un impuesto al consumo que carece de fin específico, cuyo hecho imponible no guarda ninguna relación con el objetivo medioambiental y no efectúa ninguna diferenciación en función del impacto en el medio ambiente de la tecnología empleada para la producción de la electricidad. Además, considera que su gravamen no resulta proporcional a los costes, puede tener el efecto de desincentivar la generación de electricidad a partir de fuentes renovables, y al favorecer a los productores de electricidad de los demás Estados miembros, genera una distorsión de la competencia, prohibida por el artículo 107.1 TFUE.

Por todo lo anterior, el TSJ planteó al TJUE una serie de cuestiones prejudiciales sobre la compatibilidad del IPVEE con el Derecho de la Unión.

El TJUE considera que el IVPEE no constituye un impuesto indirecto que grave directa o indirectamente el consumo de electricidad a que se refiere la Directiva 2003/96, por lo que no puede estar incluido en el ámbito de aplicación del artículo 1.2 de la Directiva 2008/118 (apartado 59).

Junto a ello, el Tribunal expone que ninguna de las disposiciones de la Directiva 2009/28 prohíbe a los Estados miembros establecer un impuesto, como el IVPEE, que grave la producción de electricidad y su incorporación

al sistema, también cuando la electricidad se produce a partir de fuentes de energía renovables (apartado 67). Dicha Directiva no obliga a los Estados miembros a aplicar sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables. En coherencia con ello, en el supuesto de que decidan aplicar dichos sistemas, tampoco les obliga a configurarlos como exenciones o desgravaciones fiscales. Así pues, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que consideren adecuadas para alcanzar los objetivos globales nacionales obligatorios fijados en el artículo 3, apartados 1 y 2, de la antedicha Directiva, en relación con su anexo I (apartado 68).

En relación a la posible distorsión de la competencia, el TJUE afirma que el principio de no discriminación contemplado en los artículos 32 a 34 de la Directiva 2009/72 no se aplica a una normativa nacional que establece un impuesto que grava la producción e incorporación al sistema eléctrico de electricidad en el territorio de un Estado miembro (apartado 78).

Quizá lo más sorprendente de este pronunciamiento son las consecuencias que puede tener para la promoción de la energía procedente de fuentes renovables la consideración de este impuesto como compatible con las directivas, pese a que, entre otros aspectos, no discrimina entre la electricidad producida a partir de fuentes renovables o no y cuyo objetivo no es proteger el medio ambiente, sino aumentar el volumen de los ingresos presupuestarios. Es decir, se da libertad a los Estados miembros para gravar de la misma forma la producción de energía, independientemente de que provenga de fuentes renovables o no, y su incorporación al sistema, así como para aplicar o no, sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables, como pueden ser las exenciones o desgravaciones fiscales.

En una línea parecida, de otorgar un amplio margen a los Estados miembros, se pronuncia el TJUE en su sentencia de 15 de abril de 2021, Sala Quinta (C- 798/18 y C-799/18, ECLI:EU:C:2021:280).

Las peticiones de decisión prejudicial se plantearon en el contexto de dos litigios contra el Ministerio de Desarrollo Económico (Italia) y el Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA. El primero de ellos lo interpusieron la Federación Nacional de Empresas Electrónicas y Eléctricas (Anie) y 159 empresas de producción de energía eléctrica a partir de instalaciones fotovoltaicas. El segundo, Athesia Energy Srl y otras quince empresas que operan en ese mismo sector. En ambos supuestos las cuestiones versaban sobre la anulación de las órdenes de desarrollo de determinadas disposiciones legales nacionales que preveían una revisión de las tarifas de incentivación de la producción de electricidad por medio de

instalaciones fotovoltaicas y de las formas de abono de aquellas. Es decir, la modificación de los incentivos a la generación de electricidad mediante instalaciones fotovoltaicas de potencia superior a 200 KW que suponían la reducción o el aplazamiento del pago de los incentivos.

En este caso el Tribunal confirma la posibilidad de modificar los incentivos a las energías renovables, combinando el análisis del principio general de confianza legítima (ya analizado en la STJUE de 11 de junio de 2019 Agrenergy), con el derecho de propiedad y el derecho a la libertad de empresa reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Tratado de la Carta de la Energía (TEDH).

Específicamente expone el TJUE que la aplicación de la normativa nacional era previsible. Las disposiciones de derecho italiano controvertidas en tales litigios fueron debidamente publicadas, eran suficientemente precisas y los demandantes habían tenido conocimiento de su contenido. En consecuencia, un operador económico prudente y diligente no puede invocar una vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima como consecuencia de las modificaciones introducidas en dicha normativa (apartado 53).

Uno de los aspectos novedosos de esta sentencia es, como hemos apuntado, que valora también la incidencia del derecho de propiedad, sin que se trate de meros intereses o expectativas de índole comercial y carácter aleatorio (apartado 33). En este supuesto tenían valor patrimonial, eran acuerdos específicos e individuales firmados para veinte años de duración que indicaban tarifas de incentivación concretas y la duración de su pago.

En todo caso, el TJUE reitera su doctrina según la cual los Estados miembros no están en absoluto obligados a adoptar sistemas de apoyo para fomentar el uso de energía procedente de fuentes renovables, y disponen de un amplio margen de apreciación respecto a las medidas que consideren adecuadas para lograr los objetivos globales nacionales obligatorios fijados en el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Dicho margen de apreciación implica que los Estados miembros tienen libertad para adoptar, modificar o suprimir sistemas de apoyo, siempre que tales objetivos se alcancen (apartado 28). Todo ello, siempre y cuando los Estados miembros respeten los principios generales del Derecho de la Unión y, especialmente, el principio de seguridad jurídica y el de protección de la confianza legítima. Será el tribunal remitente quien deba comprobar las circunstancias de cada supuesto, pero en este asunto el TJUE deja bastante claro que la normativa italiana impugnada no vulneró dichos principios.

5. NUEVAS CONDENAS POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES

Como hemos anunciado en la valoración general, este año el TJUE ha vuelto a pronunciarse sobre el correcto cumplimiento de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales.

La primera de estas sentencias condenatorias fue contra el Reino de Suecia, el 2 de septiembre de 2021, Sala Cuarta (C-22/20, ECLI:EU:C:2021:669). En este caso, la Comisión considera que se ha incumplido la obligación de comunicarle la información necesaria para verificar la exactitud de las alegaciones de que las aguas residuales urbanas vertidas por las instalaciones de tratamiento de dos aglomeraciones urbanas cumplen lo exigido en la Directiva; que las aguas residuales de seis aglomeraciones urbanas no son objeto de un tratamiento secundario o proceso equivalente antes de verterse y que otras cuatro aglomeraciones urbanas (en las que se comprenden las dos relacionadas con la información), no han sido objeto de un tratamiento más riguroso antes de verterse, pese a tratarse de zonas sensibles.

Finalmente, el Tribunal condena al Reino de Suecia por incumplimiento, pero solo respecto a la mitad de las aglomeraciones implicadas por no realizar un tratamiento secundario o equivalente de las aguas residuales urbanas, y a la falta de comunicación de las dos aglomeraciones mencionadas previamente.

Un mes más tarde, el 6 de octubre de 2021, la Sala Sexta del TJUE condenó a la República Italiana (C-668/19, ECLI:EU:C:2021:815). En este caso la Comisión alegaba un incumplimiento masivo de la exigencia de que las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas (artículo 3 de la Directiva); que las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente (artículo 4 de la Directiva), y que se cumplan las especialidades establecidas para las zonas sensibles; y que las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas construidas para cumplir los requisitos de los artículos 4 a 7 de la Directiva se diseñen, construyan, exploten y mantengan de forma que alcancen una eficacia suficiente en todas las condiciones climáticas normales del lugar en que estén situadas, y que su diseño tenga en cuenta las variaciones estacionales de la carga de conformidad con el artículo 10 de la Directiva.

De esta manera, si descontamos aquellas que incumplen varios preceptos, nos encontramos con un total de 620 aglomeraciones y 5 zonas sensibles implicadas. Este número había sido reducido respecto a las 878 aglomeraciones y las 55 zonas sensibles que habían sido indicadas por la Comisión como posibles incumplidoras al inicio del proceso.

En todo caso, es conveniente recordar que estas obligaciones se impusieron en 1991 y se establecieron plazos de cumplimiento graduales en función de los equivalentes habitante («e-h») de cada aglomeración urbana, siendo inicialmente los plazos para el año 2000 y 2005 (en función del «e-h»). Sin embargo, estos plazos se modificaron, por lo que ahora los plazos de cumplimiento son 2020 y 2027.

Finalmente, el Tribunal declara, salvo algunas excepciones, el incumplimiento de la República italiana y ésta es condenada en costas.

Francia: la protección del patrimonio sensorial rural, la eliminación de los envases de plástico de frutas y hortalizas y el impacto de la Ley del Clima y Resiliencia

Elsa Marina Álvarez González

Manuel Moreno Linde

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PROHIBICIÓN DEL ENVASADO DE PLÁSTICO DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS. 3. LA LEY DEL CLIMA Y RESILIENCIA Y SU IMPACTO EN EL PAÍS. 4. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO SENSORIAL RURAL. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo se centra en tres novedades normativas ocurridas en Francia en el ámbito de la protección del medio ambiente durante el año 2021. En primer lugar, analizaremos las medidas adoptadas para la eliminación del plástico en el envasado de frutas y hortalizas, una disposición que se enmarca dentro de los grandes objetivos establecidos por la Ley francesa de economía circular del año 2020: reciclar el plástico en cinco años y poner fin a cualquier utilización de plásticos de un solo uso para 2040. En segundo lugar, expondremos los aspectos más significativos de la que es la iniciativa legislativa más importante de esta legislatura: la Ley del clima y resiliencia, norma que recoge algunas de las aportaciones de la novedosa convención ciudadana por el clima. Por último, examinaremos la Ley del patrimonio sensorial rural, que ha hecho de los sonidos y olores del campo bienes objeto de protección ambiental.

ABSTRACT: This paper focuses on three regulatory developments that occurred in France in the field of environmental protection during the year 2021. First, we will analyze the Decree that prohibits the use of plastics in the packaging of fruits and vegetables, a provision that is part of one of the great objectives set by the French Circular Economy Law of the year 2020: recycle plastic in five years and end any use of single-use plastics by 2040. Secondly, we will present the most significant aspects of the most important legislative initiative of this legislature: the Climate and Resilience Law, a regulation that includes some of the contributions of the new Citizen Convention for Climate. Finally, we will examine the Rural Sensory Heritage Law, which has made the sounds and smells of the countryside goods subject to environmental protection.

PALABRAS CLAVE: Economía circular. Plástico. Cambio climático. Participación ciudadana. Patrimonio sensorial.

KEY WORDS: Circular economy. Plastic. Climatic change. Public participation. Sensory heritage.

1. INTRODUCCIÓN

Son tres los grandes ejes de la política ambiental francesa en este último año: la acción por el clima, la lucha contra el plástico y la puesta en valor del patrimonio sensorial rural.

En lo que respecta a la política climática, esta ha estado marcada por una dicotomía llamativa: a la vez que se aprueba y entra en vigor la Ley del clima y resiliencia (*LOI N.º 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*), se cuestiona el cumplimiento de los objetivos climáticos por el país. Prueba de ello son las condenas que ha recibido el Estado francés por incumplir sus compromisos en relación con la lucha contra el cambio climático al superar los límites de emisión de gases con efecto invernadero.

Por otro lado, hay que señalar los avances realizados en relación con la acción en materia de economía circular que se puso en marcha con la Ley N.º 2020-105, de 10 de febrero, relativa a la lucha contra el despilfarro y por una economía circular (*LOI N.º 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*), que entró en vigor en enero de 2021, y que pretende abandonar la utilización del plástico, informar mejor al consumidor, luchar contra el despilfarro, impulsar la reutilización, reducir los vertederos y actuar contra la obsolescencia programada. Durante

el año 2021, hemos observado como se ha avanzado en una de las tres claves de la economía circular. Si estas son: reducir, reutilizar y reciclar, la apuesta significativa ha sido la de reciclar el plástico en cinco años y poner fin a cualquier utilización de plásticos de un solo uso para 2040. Así, se han aprobado varios decretos que eliminan la utilización del plástico tanto en el proceso de fabricación de determinados productos como en el proceso de envasado. En estas páginas vamos a dedicar una especial atención a la prohibición del plástico para envasar frutas y verduras, dado el impacto negativo que ha generado entre los productores y comerciantes del sector.

Por último, en enero de 2021 el Parlamento francés adoptó la Ley para la protección del patrimonio sensorial del campo francés (*LOI n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises*), una norma cuya aprobación viene motivada por la necesidad de afrontar los habituales conflictos entre lo urbano y rural, y que, como veremos, crea una nueva categoría de patrimonio natural objeto de protección: los sonidos y los olores que son característicos de los espacios, los recursos y los ambientes naturales, tanto marinos, como terrestres. Esta singular puesta en valor de lo rural merece un análisis en este capítulo, en el que expondremos el contexto en el que se aprobó la nueva Ley, el proceso de elaboración de la norma –marcado por el Dictamen emitido a la proposición de la Ley por el Consejo de Estado francés– así como el contenido de las medidas que la disposición implementa.

2. LA PROHIBICIÓN DEL ENVASADO DE PLÁSTICO DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS

La Ley francesa de economía circular aprobada en 2020 (*LOI N° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*) estableció, entre otras medidas que fueron objeto de análisis en el OPAM 2021¹, el marco normativo para conseguir el fin del uso del plástico de un solo uso de aquí a 2040. Para ello, la Ley obligaba a que todo el plástico fuera reciclado en apenas cinco años y ponía fin a cualquier utilización de plásticos de un solo uso de forma escalonada hasta 2040². Las

¹ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina y MORENO LINDE, Manuel. [Capítulo XII. Francia y su agenda por el clima en la época Macron](#). EN GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo y otros (Coords.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 269-288.

² Este objetivo se plantea de manera gradual: primero, en 2021, se prohibirán las pajitas, los cubiertos y varillas desechables, los envases de poliestireno expandido y la distribución gratuita de botellas de plástico. En 2022 llegará el turno de todos los envases

primeras acciones puestas en marcha en este sentido han sido la prohibición de utilizar cualquier recipiente de plástico en los comedores escolares para calentar o conservar la comida, incluidas las botellas de agua, así como las pajitas o mezcladores de plástico. Tampoco se pueden vender en Francia vasos y platos de plástico, ni bastoncillos para los oídos. Y desde enero de 2021 también se prohíbe la venta de pajitas, cubiertos, tapas de vasos o cajas de poliestireno.

Además, en abril de 2021 se aprobó el reglamento (Décret no 2021-517 du 29 avril 2021 relatif aux objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique pour la période 2021-2025) en el que se fijan los objetivos de reducción, reutilización y reemplazo, y de reciclaje para el período 2021-2025. En él se recogen los objetivos para ese periodo en lo relativo a la reducción del plástico.

Pero de todas las medidas puestas en marcha con esta finalidad, la que más revuelo está provocando en Francia es la prohibición del plástico para envasar frutas y verduras. Esta medida se contempla en la Ley del Clima y la Resiliencia (*LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*) que modifica, como es sabido, el Código medioambiental francés. En ella se establece que a partir del 1 de enero de 2022, todo comercio minorista que exhiba para la venta frutas y verduras frescas sin procesar está obligado a exhibirlas sin empaques hechos total o parcialmente de material plástico. Esta obligación no se aplica a las frutas y hortalizas envasadas en lotes de 1,5 kilogramos o más, así como a las frutas y hortalizas que presenten riesgo de deterioro cuando se vendan a granel.

Este artículo ha sido desarrollado a través de una norma reglamentaria, el Décret no 2021-1318 du 8 octobre 2021 relatif à l'obligation de présentation à la vente des fruits et légumes frais non transformés sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique, publicada en el Diario Oficial de la República Francesa el 12 de octubre de 2021. Esta norma aclara cuales son las frutas y hortalizas que presentan riesgo de deterioro cuando se vendan a granel y fija el plazo límite para eliminar el plástico de su envasado. Así, están exentos de la obligación de eliminar el plástico de su envasado a partir del 1 de enero de 2022: las frutas y hortalizas que presenten un riesgo de deterioro en la venta a granel, como los tomates acanalados, tomates alargados del segmento corazón, tomates cherry o cóctel (variedades en miniatura), cebollas tempranas, nabos tempranos, coles de

para alimentación y en 2023 de cualquier tipo de vajilla no reutilizable en restaurantes y bares.

bruselas, judías verdes, uvas, melocotones, nectarinas y albaricoques, a las que se les permite el plástico, cuyo plazo de eliminación se prorroga hasta el 30 de junio de 2023; Endivias, espárragos, brócoli, champiñones, papas tempranas, zanahorias tempranas y zanahorias pequeñas, hasta el 31 de diciembre de 2024; Lechugas, canónigos, brotes jóvenes, hierbas aromáticas, espinacas, acedera, flores comestibles, brotes de frijol mungo, hasta el 31 de diciembre de 2024; Cerezas, arándanos, cranberries y physalis, hasta el 31 de diciembre de 2024; Frutos maduros, es decir, frutos vendidos al consumidor final en plena madurez, y cuyo envase presentado a la venta indique tal declaración, hasta el 30 de junio de 2026; "Semillas germinadas, hasta el 30 de junio de 2026; Frambuesas, fresas, arándanos, moras, grosellas, grosellas, grosellas agrias y campestres, grosellas negras y kiwis, hasta el 30 de junio de 2026.

Por tanto, la norma ha optado por una entrada en vigor escalonada desde el 1 de enero de 2022 hasta 2026, lo que permitirá a las empresas ir adaptándose a esta nueva forma de presentar los productos frescos. Además, se ha concedido un periodo de seis meses para poder agotar las existencias de envases de plástico. Dice el decreto que "para permitir la enajenación de existencias de envases, las frutas y hortalizas producidas o importadas antes del 1 de enero de 2022 y que no estén exentas podrán exhibirse para la venta con envases compuestos total o parcialmente de material plástico hasta 6 meses después de esta fecha".

En cualquier caso, lo cierto es que a partir del 1 de enero de 2022 todos los comercios minoristas que vendan frutas y hortalizas sin transformar en Francia deberán hacerlo sin ningún tipo de acondicionamiento a base de plástico. Según los datos ofrecidos por la agencia EFE, el 37% de las frutas y verduras se venden en la actualidad en envases, por lo que se calcula que esta medida va a permitir suprimir más de 1.000 millones de envases de plástico innecesarios cada año y que generan grandes cantidades de residuos en el mar y en tierra firme³. Sin embargo, la medida ha generado algún conflicto entre los profesionales del sector. Ellos entienden que si bien es cierto que existen embalajes de plástico que pueden ser prescindibles, otros juegan un claro papel en la conservación del producto o en la presentación de productos de mayor calidad, que son apreciados por los consumidores. Además, la eliminación del plástico también afecta a las pegatinas de los envases, lo que podría comprometer la información que reciben los consumidores sobre los productos, máxime cuando aún no existen soluciones innovadoras que no utilicen el plástico en las pegatinas. Los profesionales del sector entienden que la ley francesa no está considerando

³ FERRER, Joan Lluís. Francia prohíbe vender frutas y verduras envasadas en plástico; Francia sanciona una ley para reducir 1.000 millones de embalajes de plástico

soluciones alternativas como el uso de embalajes de plástico reciclables, siendo la prohibición la única opción. La eliminación de la mayoría de los embalajes de plástico de frutas y hortalizas con tan poco tiempo de antelación no permite que se puedan probar modelos alternativos.

En esta línea, Freshfel Europe (Asociación Europea de Productos Frescos) ha requerido a la Comisión Europea para que solicite a Francia que conceda más tiempo para que el sector de los productos frescos pueda adaptarse a las nuevas obligaciones legales. Freshfel Europe advirtió en su escrito que la normativa francesa también podría poner en peligro significativamente otras prioridades ambientales asumidas por el sector, como sus compromisos con la calidad de los alimentos y la mayor ambición de seguridad para los productos frescos, así como las iniciativas de prevención de residuos. El impacto de la medida es igualmente preocupante para las etiquetas adhesivas que se colocan en las frutas y hortalizas frescas que se venden a los consumidores franceses. La principal dificultad hoy en día es que todavía no existe una empresa capaz de suministrar etiquetas que sean compostables para el hogar o estén hechas de material de origen biológico. La prohibición de las pegatinas adhesivas sin tener una alternativa en el mercado es problemática ya que pondrá en peligro significativamente el etiquetado de información esencial transmitida a los consumidores en los adhesivos como origen, marcas, indicaciones geográficas u orgánicos. En respuesta, el Gobierno francés ha explicado que abrirá un periodo de conversaciones con las partes afectadas para encontrar soluciones alternativas al plástico, desde ahora y hasta junio de 2022.

Es preciso destacar que esta prohibición afectará, no solo a los productores franceses, sino a todas las empresas que quieran comercializar frutas y hortalizas en Francia, y por tanto, afecta también a las empresas españolas, que exportan a Francia frutas y hortalizas por valor de más de 3.000 millones de euros al año, ya que el país galo es el segundo destino de nuestras exportaciones, solo por detrás de Alemania.

Por último, recordar que esta medida forma parte de la transposición de la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. España, en una línea muy similar a la francesa, se encuentra en este momento tramitando su proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases en el que se contempla también la prohibición de los envases de plástico para la fruta y la verdura. Esta prohibición se aplicará a los lotes de menos de un kilo y medio de peso y entrará en vigor en 2023.

3. LA LEY DEL CLIMA Y RESILIENCIA Y SU IMPACTO EN EL PAÍS

El 24 de agosto de 2021 fue promulgada oficialmente y publicada en el Diario Oficial la Ley del Clima y la Resiliencia (LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets). Esta ley se presenta como la iniciativa legislativa más importante de la legislatura y es que su objetivo, en palabras de la Ministra de Transición Ecológica, es que Francia consiga reducir sus emisiones de carbono en un 40% de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. Para ello, se destinan 30 millones de euros para descarbonizar la economía.

El texto normativo consta de 305 artículos agrupados en 8 títulos que recogen una serie de medidas en materia de consumo, producción y trabajo, transporte, vivienda, alimentación y fortalecimiento de la protección judicial del medio ambiente que se irán implantando en un calendario que arranca en 2022 y finaliza en 2034 con 4 hitos intermedios.

Entre las medidas que se contemplan, podemos destacar en cuanto a lo relativo al consumo, la obligación del etiquetado del impacto ambiental de los productos, así los consumidores tendrán información relativa a los impactos ambientales de un bien, servicio o categoría de bienes y servicios.

Por lo que respecta a la producción, se prohíbe la publicidad de productos contaminantes. Por tanto, no se podrían publicitar las energías fósiles ni aquellas que contribuyan al efecto invernadero, lo que ha generado mucha polémica entre los grupos de presión favorables a estas fuentes.

En lo que se refiere al transporte, que es el sector más contaminante, en el título cuarto de la ley se establece el fin de la circulación de los coches más contaminantes (más de 95 gr de CO₂ por km) en 45 grandes ciudades a partir de 2025. Para ello, desde 2030 no podrán venderse los vehículos ligeros con motores de combustión y a partir de 2040 está prohibida la comercialización de vehículos pesados propulsados por combustibles fósiles. El texto prevé, además, medidas ambiciosas, tanto a nivel nacional como local, para optimizar el transporte de mercancías por carretera y reducir sus emisiones. La Ley fija, en particular, un objetivo de supresión progresiva de la ventaja fiscal del impuesto de consumo sobre los productos energéticos entre 2023 y 2030. También se habilita a las regiones que sufran el tráfico desde un territorio limítrofe la posibilidad de establecer una contribución específica sobre el transporte de mercancías por carretera en su red de carreteras a partir de 2024. Además, exige que los transportistas por carretera reciban formación periódica sobre conducción ecológica para reducir las

emisiones de cada trayecto y fija objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los transportes utilizados por las empresas antes y después de sus actividades. Por último, el texto establece un objetivo de fin de venta de los vehículos pesados térmicos de aquí a 2040.

Se establecen también zonas de limitación de circulación (ZFE-m) en todas las ciudades de más de 150.000 habitantes, con criterios que se irán endureciendo a partir de 2023 y que prohibirán los motores térmicos a partir de 2025⁴. También se establecen préstamos subvencionados para el cambio de vehículos por otros menos contaminantes, la construcción de parkings disuasorios, favorecer el uso compartido de vehículos, el impulso a la bicicleta y la limitación del transporte aéreo, promoviendo la intermodalidad entre tren y avión. De esta forma, se limitan los vuelos nacionales de menos de 2h30m cuando exista una alternativa ferroviaria⁵, se paralizan las ampliaciones aeroportuarias y se impone la obligatoriedad de compensación de carbono de todos los vuelos nacionales (50% en 2022, 70% en 2023, 100% en 2024). Esto quiere decir compensar sus propias emisiones de Co2 financiando proyectos para reducir la contaminación atmosférica.

Entre las restricciones en materia de vivienda, se convierte en obligatoria las auditorias en materia de consumo de energía en caso de venta de un inmueble. Así se evalúa el consumo de energía de una vivienda o un edificio y su impacto en términos de emisión de gases de efecto invernadero. Terminada la auditoría, se entrega una etiqueta con una nota que va de A a G, siendo A la mejor y G la de peor desempeño. El objetivo es que las viviendas que tengan las peores clasificaciones, F y G, no podrán ser arrendadas a partir de 2028. Cinco millones estarían en esta franja. Asimismo, se recoge la puesta en marcha de un plan de trabajo, hasta el año 2028, para mejorar el aislamiento térmico de las viviendas de alquiler ineficientes y que derrochan demasiada energía (se calcula que hay unos 5 millones de viviendas de este tipo en todo el país). También se recoge en la ley la reducción de las áreas urbanizables en detrimento de zonas agrícolas o espacios naturales.

⁴ Las ciudades con circulación restringida a partir del 2023 serán: Aix-Marseille, Amiens, Angers, Annecy, Annemasse, Avignon, Bayonne-Baiona, Béthune, Bordeaux, Brest, Caen, Chambéry, Clermont-Ferrand, Dijon, Douai-Lens, Dunkerque, Estrasburgo, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lille, Limoges, Lyon, Nancy, Nantes, Nimes, Niza, Metz, Mulhouse, Orléans, París y Metrópoli del Gran París, Pau, Perpignan, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Toulon, Toulouse, Tours y Valenciennes.

⁵ La legalidad de esta medida está siendo estudiada por la Comisión europea ante la reclamación presentada por los aeropuertos franceses y varias compañías aéreas (Bruselas investigará la eliminación de los vuelos domésticos en Francia)

Por último, el título octavo, dedicado al fortalecimiento de la protección judicial del medio ambiente, tipifica un nuevo delito, consistente en la “violación manifiestamente deliberada de una obligación particular de prudencia o seguridad prevista por la ley o reglamento, de emitir al aire, arrojar, verter o dejar escurrir en aguas superficiales o subterráneas o en aguas marinas dentro de los límites del territorio. aguas, directa o indirectamente, una o más sustancias cuya acción o reacciones provoquen efectos nocivos graves y duraderos para la salud, la flora y la fauna, o modificaciones graves del régimen normal de abastecimiento de agua, se sanciona con cinco años de prisión y una multa de un millón de euros. Esta cantidad podrá ser aumentada hasta cinco veces el beneficio derivado de la comisión del delito”. Este delito general sobre la contaminación del agua y del aire, denominado de “ecocidio”, se castiga con multas de hasta 4,5 millones de euros y hasta 10 años de prisión. Además, se regula el empleo de cámaras y sensores en drones para la captura, grabación y transmisión de imágenes, así como de datos físicos o químicos para asegurar el ejercicio de la inspección por las Administraciones públicas.

Aunque la ley del clima francesa solo cuenta con seis meses de vigencia, podemos hacer algunas valoraciones sobre ella. Primero, señalar el avance que supone en la lucha contra el cambio climático. Más de la mitad de los Estados miembros de la UE han encontrado en esta fórmula legal el camino para cumplir con el Acuerdo de París por el clima. Así, a través de las leyes climáticas se establece el marco normativo para organizar el proceso de descarbonización y alcanzar los objetivos de reducción de emisiones a corto y largo plazo. La ley francesa ha sido calificada como la más completa de todas⁶, y es cierto que se caracteriza por recoger obligaciones dirigidas directamente a los particulares y empresas, a diferencia de la ley climática española, por ejemplo, que es una ley dirigida a la Administración y con numerosas remisiones a desarrollos reglamentarios futuros.

En segundo lugar, como ya adelantábamos en el OPAM 2021 en nuestro capítulo “Francia y su agenda por el clima en la *época Macron*⁷”, el elemento más significativo para nosotros de esta ley es que es el resultado de la puesta en marcha de la convención ciudadana por el clima. Es cierto, que en los últimos tiempos se viene reclamando desde todas las instancias públicas la necesidad de fortalecer el derecho a la participación ciudadana en

⁶ RÍOS, Beatriz. La vuelta a Europa a través de sus leyes climáticas.

⁷ ÁLVAREZ GÓNZALEZ, Elsa Marina y MORENO LINDE, Manuel. *Op. cit.* Véanse, en particular, pp. 284-287.

materia climática⁸. Y ello, dada la importancia que tiene que la ciudadanía se implique activamente en la consecución de los objetivos establecidos por los poderes públicos. Pues bien, una de las medidas llevadas a cabo para ello en otros países de nuestro entorno ha sido la creación de asambleas o convenciones ciudadanas. Incluso en la COP26 celebrada en Glasgow en diciembre de 2021, ha funcionado por primera vez una asamblea mundial con cien personas de 49 países (una de ellas española) que ha presentado una serie de recomendaciones en la cumbre del clima⁹.

Sin duda, se trata de un fenómeno muy extendido en Europa. Si bien los modelos y su alcance varían de un país a otro, como hemos podido estudiar en otro trabajo¹⁰, lo cierto es que todos constituyen una experiencia realmente innovadora que ha fortalecido y revalorizado la implicación de los ciudadanos ante los asuntos públicos relacionados con el clima. Todas las experiencias realizadas hasta el momento constituyen unos procesos de democracia deliberativa muy interesantes e innovadores para el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de clima.

⁸ Así, podemos destacar las recomendaciones de la OCDE en su último informe, *Catching the deliberative wave*, de junio de 2020, que demuestra que la participación ciudadana es clave para emprender transformaciones sociales profundas. En la misma línea van las conclusiones del Grupo de Trabajo 3 de la IPCC, en cuyo último informe (aún no publicado) se insiste en la necesidad de desplazar el centro de gravedad actual de la inacción climática construyendo una transición justa a partir de una gobernanza democrática sólida que tenga por principal palanca la plena participación de la ciudadanía. “*La interacción entre poder, política y economía es central*”, dicen los científicos del IPCC para explicar por qué los objetivos de descarbonización no se cumplen. Son necesarias, concluyen, “*nuevas instituciones y nuevas leyes*” para que la ciudadanía pueda ser un actor central en una gobernanza climática fuerte y emanciparse democráticamente de la férrea tutela de los lobbies y de los grupos de interés. Ello, según la información facilitada en agosto de 2021 por el colectivo *Scientist Rebellion* y *Extinction Rebellion España* (*Extinction Rebellion* filtra un nuevo capítulo del informe del IPCC).

⁹ La iniciativa consta de una asamblea mundial –la asamblea central–, y, de asambleas comunitarias, a las que cualquier persona puede adherirse. Aunque la asamblea principal presentó sus conclusiones –fruto de varias reuniones virtuales– en Glasgow, las propuestas de las asambleas comunitarias formarán parte de un informe que se presentará a los líderes mundiales en marzo de 2022. La asamblea mundial está impulsada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el gobierno de Reino Unido –quien ostenta la presidencia de la COP 26–, entre otras instituciones y gobiernos, para quienes esta medida supone un avance en la gobernanza mundial y la toma de decisiones (MARECA, Alba. Arranca la asamblea que representará a la ciudadanía en la COP 26).

¹⁰ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. Asamblea ciudadana por el clima ¿Hacia un verdadero derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente? *Actas del XVI Congreso de la AEPDA*. Publicación en prensa.

En Francia, esta iniciativa de participación ciudadana surge tras las protestas de los chalecos amarillos en 2018 (revuelta social contra un nuevo impuesto a los combustibles que se transformó en una protesta general contra las desigualdades sociales y económicas del país¹¹). Como resultado, el Presidente inició un gran debate en 2019 en forma de consultas públicas para dar voz a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Y con objeto de permitir la participación ciudadana en materia ambiental, se constituyó la convención ciudadana por el clima como una asamblea ciudadana compuesta por 150 personas elegidas por sorteo¹², que han estado trabajando durante 15 meses junto a representantes políticos, empresariales y de la sociedad civil y que, como resultado final, presentó en junio de 2020 al gobierno francés una serie de propuestas para mejorar la acción francesa sobre el clima¹³. El texto de la ley del clima recoge muchas de estas recomendaciones.

Por último, nos ha resultado llamativo como comentábamos en la introducción, que, a pesar de presentarse como la iniciativa más importante de la legislatura, la misma no cuente con suficiente respaldo social. Parece que las medidas ambientales que recoge no alcanzan el objetivo de reducir un 55% las emisiones de gases de efecto invernadero establecidas por la UE para 2030. De hecho, el Estado francés ha sido condenado en el año 2021 por el Tribunal Administrativo de París por inacción climática¹⁴. Era la

¹¹La crisis de los chalecos amarillos ha sido entendida como una crisis de confianza en los líderes políticos (PHALNIKAR, Sonia. Convención ciudadana francesa por el clima: ¿un experimento fallido?)

¹² Los participantes eran ciudadanos de todo el país (entre ellos, estudiantes, agricultores, profesores, jubilados del ferrocarril, profesionales y desempleados), así como residentes de los territorios franceses de ultramar, como Martinica y Guayana. Se encargaron de establecer la agenda climática del país. Su funcionamiento se dividió en sesiones informativas de expertos de diversos institutos en los ámbitos del clima, la agricultura y el comercio y sesiones deliberativas en las que se examinaron cuestiones como la regulación y la financiación, y conocieron las principales fuentes de emisiones del país. Se reunieron con legisladores, ecologistas y líderes de la industria, y deliberaron sobre temas como la vivienda, el transporte, la moda rápida, los plásticos y los alimentos.

¹³ Convention citoyenne pour le climat.

¹⁴Sentencia de 3 de febrero de 2021. Se ha tratado de un proceso judicial muy mediático conocido como "el caso del siglo". Se inició en marzo de 2018, cuando cuatro ONG defensoras del medio ambiente (Greenpeace, Oxfam, Notre affaire à nous y la Fundación Nicolas Hulot) demandaron al Estado por no tomar medidas eficaces para luchar contra el cambio climático. La iniciativa contó con el apoyo de 2,3 millones de ciudadanos franceses.

La sentencia condena al Estado francés a pagar un euro simbólico a las cuatro asociaciones por perjuicio moral y se establece un plazo de dos meses para que las organizaciones ambientales demandantes presenten una lista de medidas que, según ellas, debería implementar el Gobierno de Francia para reparar los daños causados por el cambio climático y el calentamiento global. Sobre ellas el tribunal determinará qué medidas ordenará al Estado para reparar el perjuicio causado o evitar que este se agrave.

primera vez que se producía este tipo de decisión, reconociendo así la existencia de un prejuicio ecológico relacionado con el cambio climático como consecuencia del incumplimiento de Francia de sus compromisos en la lucha contra el efecto invernadero. El Consejo de Estado ha ido más allá y ha impuesto al Estado una multa histórica, 10.000 millones de euros, por no reducir la contaminación del aire a niveles aceptables¹⁵.

4. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO SENSORIAL RURAL

“El canto del gallo, el repique de las campanas, el rebuzno de los burros, el olor a estiércol o a los gallineros, el croar de los batracios: tantos ruidos y olores que forman parte integral de la vida rural”. Con estas palabras se inicia la exposición de motivos de la proposición de la Ley francesa para la protección del patrimonio sensorial del campo francés¹⁶, aprobada en 2021 como *LOI n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises*. Se trata de una disposición normativa muy breve –consta de tan solo 3 artículos– pero de un marcado valor simbólico, pues la cuestión que subyace a la norma es el habitual conflicto entre las áreas urbanas y rurales¹⁷, erigiéndose la Ley en defensa de la *ruralidad* en un país particularmente orgulloso del modo de vida de su campiña.

El contexto en el que se enmarca la adopción de esta medida legislativa es el crecimiento de los conflictos de vecindad en relación con los olores y sonidos que produce el campo, y que generan molestias a algunas de las personas que habitan, siquiera temporalmente, estas comunidades –generalmente, extranjeros o franceses de origen urbano que eligen estos entornos como lugar de segunda residencia. Algunos de esos conflictos han tenido un gran impacto mediático, como el del gallo Maurice.

Lo relevante es, sin duda, el vínculo causal que establece el tribunal entre la inacción del Estado y el impacto del cambio climático en la sociedad.

¹⁵ El Consejo de Estado impuso esta multa récord al Estado y advirtió que volvería a hacerlo en unos meses si las autoridades no actuaban rápidamente. El Consejo, que se ha vuelto cada vez más vigilante en materia medioambiental, dijo que las medidas decididas por el gobierno eran insuficientes para mejorar la calidad del aire. El año pasado dictaminó que el gobierno no había implementado una orden judicial que data de 2017 para frenar los niveles de contaminación del aire y le dio seis meses para tomar medidas correctivas o enfrentarse a una multa de 10 millones de euros cada seis meses hasta que la calidad del aire mejore. Una vez transcurrido el plazo de seis meses, el Consejo está aplicando su amenaza (Estado francés condenado a multa récord por no reducir contaminación del aire).

¹⁶ Proposición de Ley n° 2211, registrada el 11 de septiembre de 2019.

¹⁷ DE LAS HERAS, Pelayo. Patrimonio sensorial: por qué el olor y los sonidos nos definen.

En este caso, una pareja de jubilados que pasaban habitualmente sus vacaciones en la turística isla de Oléron demandó a una vecina, dueña del gallo Maurice, por el perjuicio sonoro que provocaba el cacareo del animal cada mañana. Alegaron, a este respecto, que la dueña había instalado un gallinero en 2017 y que ellos habían construido la casa 15 años antes, circunstancia que amparaba su pretensión de hacer cesar el canto del animal. El Tribunal de Rochefort, sin embargo, rechazó la demanda y condenó además a la pareja a abonar a la propietaria 1.000 euros en concepto de daños y perjuicios¹⁸.

No es este el único conflicto que se ha planteado en relación con el cacareo de los gallos. Así, en una sentencia de 15 de enero de 2008, el Tribunal de Apelación de Lyon confirmó la desestimación por parte del tribunal de gran instancia de Montbrison de una orden provisional que solicitaba que se detuviera el canto de un gallo, alegando que la mera presencia de este no era suficiente para demostrar un desorden manifiestamente ilegal¹⁹.

Si bien ninguna sentencia invoca la existencia de un “patrimonio rural”, algunas decisiones de los tribunales toman en cuenta las características intrínsecas de la ruralidad. Es el caso de una sentencia dictada el 1 de junio de 2006 por el Tribunal de Apelación de Burdeos, que consideró que, siendo el municipio en el que se desarrollaron los acontecimientos un municipio rural en el que muchos habitantes poseen explotaciones avícolas familiares, y teniendo también en cuenta la falta de demostración del carácter anormal de los desórdenes invocados, el carácter rural de la comunidad donde se asentaron y la inexistencia de culpa por parte del dueño del animal, procedía rechazar la pretensión de los demandantes de interrumpir el canto del gallo. Y en otra sentencia, el mismo tribunal señala expresamente que “el hecho de que el carácter rural del municipio de Parempuyre esté disminuyendo no puede tener el efecto de suprimir todas las operaciones agrícolas por las molestias que pueden causar”²⁰.

Al margen de estos casos, han generado también conflictos de este tipo las molestias provocadas por los cencerros de las vacas en los Alpes e incluso por el canto de las cigarras que unos turistas pidieron fumigar con

¹⁸ LAGO, Daniel. El “patrimonio sensorial” del campo. A propósito de la reciente reforma del Código Francés del Ambiente. *Diario Ambiental* nº 296, 2021, pp. 2-3, y El gallo Maurice seguirá cantando y los demandantes tendrán que abonar 1.000€.

¹⁹ Proposición de Ley nº 2211, p. 4.

²⁰ Proposición de Ley nº 2211, p. 5

insecticida²¹. Asimismo, en 2016 el Tribunal de Casación de Burdeos le dio la razón al demandante que se quejaba por el ruido producido por el croar de las ranas del estanque ubicado en el inmueble de su vecino, ordenando a este cegarlos. Y en diciembre de 2020, el Tribunal de Apelación de Colmar condenó al dueño de un caballo, propietario de una explotación vinícola, a retirar al animal a no menos de 15 metros del límite con la finca contigua, ocupada por un hotel rural cuyo propietario había demandado a su vecino por las molestias provocadas por los malos olores y las moscas que seguían al equino²².

En este contexto se puso en marcha la iniciativa para aprobar la Ley de protección del patrimonio sensorial rural. Fue el alcalde del pequeño municipio de Gajac, de 400 habitantes, quien instó en primer lugar la protección de este patrimonio²³. Su propuesta fue apoyada por el Parlamento francés, y así, el diputado de Unión de los Demócratas e Independientes (UCDI), Pierre Morel à l'Huissier, fue quien elaboró la proposición de ley que se elevó a la Comisión de asuntos culturales y educación de la Asamblea Nacional francesa en septiembre de 2019. La proposición fue valorada positivamente por el Secretario de Estado encargado del mundo rural, quien señaló que se trataba de "una buena propuesta de ley de defensa de la ruralidad"²⁴.

Lo más significativo del proceso normativo fue que la proposición de Ley experimentó modificaciones muy sustanciales a partir del Dictamen emitido por el Consejo de Estado en relación con ella²⁵. Las consideraciones formuladas por el Consejo fueron acogidas por la Asamblea Nacional y el texto ya no sufrió ninguna alteración en el Senado, salvo en lo que respecta a la numeración del articulado.

La norma, breve, según hemos dicho, incide en tres cuestiones: la incorporación de la noción de patrimonio sensorial rural en el ordenamiento jurídico francés y su protección; el inventario del patrimonio material e inmaterial del ámbito rural para proteger la identidad cultural de estos territorios y la definición del concepto de perturbación anormal en las relaciones de vecindad, a efectos de exigencia de responsabilidad civil extracontractual. Veamos pormenorizadamente cada uno de estos aspectos.

²¹ PEREIRAS, Alberto. Deberíamos proteger, como Francia, el patrimonio sensorial rural.

²² LAGO, Daniel. Op cit., p. 2.

²³ El alcalde, agricultor jubilado, había escrito una carta abierta contra los recién llegados de "origen mayoritariamente urbano" que se trasladan al campo "y descubren que los huevos no crecen en los árboles". LINARES, Vicenta. El Parlamento francés adopta una ley para proteger los ruidos y olores del campo.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Dictamen nº 399419, emitido el 16 de enero de 2020.

En primer lugar, el artículo 1 de la Ley incorpora el concepto de patrimonio sensorial en el Derecho francés, en concreto, a su Código de Medio Ambiente, cuyo artículo L110-1 pasa a incluir como elementos del patrimonio común de la nación, en virtud de esta modificación normativa, los “sonidos” y los “olores” que son característicos de los espacios, recursos y ambientes, tanto terrestres como marinos²⁶.

Es preciso destacar que esta solución normativa es diametralmente diferente a la prevista en la proposición de Ley presentada en 2019, pues en ella no se establecía que estos elementos, los olores y los sonidos del campo, pasaran a integrar el patrimonio natural –protegido en el Código de Medio Ambiente–, sino que, adoptando una perspectiva diferente, se consideró que debían formar parte del patrimonio cultural inmaterial. Y, en ese sentido, lo que dispuso la proposición de Ley era crear en el artículo L. 1 del Código francés del Patrimonio una nueva categoría denominada “patrimonio sensorial del campo”, así como adicionar un nuevo título VI en el libro VI de este código, que tendría por objeto regular dicha categoría²⁷.

El Consejo de Estado, al estudiar la proposición, consideró inadecuada esta categorización del patrimonio sensorial. El argumento fundamental que esgrimió en su Dictamen es que el objeto y los fines del código de patrimonio, la conservación de las obras humanas más dignas de interés, son significativamente diferentes de los que persiguen las disposiciones de la proposición de ley. Y por ello, tal adición socavaría la claridad e inteligibilidad del código y sería una fuente de confusión en cuanto a los regímenes legales aplicables²⁸.

Asimismo, el Consejo se afana en delimitar con precisión del objeto de la protección que se persigue con esta propuesta normativa. Y así, se afirma en el Dictamen que no parece realista ni deseable tratar de la misma forma las emisiones sonoras y olfativas de origen natural y los que son, directa o indirectamente, producto de las actividades humanas.

²⁶ Literalmente, el precepto establece que “en la primera frase del primer párrafo del I del artículo L. 110-1 del Código Ambiental, después de la palabra: “marinos”, se insertan las palabras: “los sonidos y olores que los caracterizan,”.

²⁷ Proposición de Ley nº 2211, pp. 10-11.

²⁸ Párrafo 13 del Dictamen. El informe emitido por la Comisión de asuntos culturales, de la educación y la comunicación de la Asamblea Nacional en relación con la proposición de Ley, emitido en enero de 2020, se hace eco de esta precisión del Consejo de Estado, señalando que el alto órgano consultivo francés “no considera apropiado insertar esta noción (la de patrimonio sensorial natural) en el Código del Patrimonio porque no se trata de hechos humanos, mientras que el objeto del Código de Patrimonio es «proteger las obras del hombre más dignas de interés», según los términos utilizados por el Consejo de Estado” (Informe n.º 269, de 13 de enero de 2021).

Las primeras se refieren al Derecho ambiental; están protegidas por los principios generales establecidos en el artículo L. 110-1 del Código de Medio Ambiente, según los cuales los espacios, los recursos y los medios naturales terrestres y marinos, los lugares, los paisajes diurnos y nocturnos, la calidad del aire, los seres vivos y la biodiversidad forman parte del patrimonio común de la nación”, y se benefician del régimen de protección del “patrimonio natural” establecido en el libro IV del mismo código, con especial atención a la protección de la fauna y la flora. Mientras que las segundas emisiones sonoras u olfativas, resultantes de las actividades humanas, están normalmente sujetas a los principios del Derecho civil, sin perjuicio de los regímenes específicos establecidos bien por el Libro V del Código Ambiental relativo a la prevención de la contaminación, riesgos y molestias²⁹.

De acuerdo con estas consideraciones, el Consejo propone proteger el patrimonio sensorial del campo a través del Código de Medio Ambiente, en vez de hacerlo a través del Código de Patrimonio, solución finalmente adoptada en el texto aprobado tanto por la Asamblea Nacional como por el Senado, según hemos visto³⁰.

El segundo de los aspectos que trata la Ley de protección del patrimonio sensorial rural es el inventario de los elementos el patrimonio cultural, material e inmaterial, del campo francés. Esta previsión se contiene en el artículo 2 de la Ley, que establece, en primer lugar, que los servicios regionales de inventario general del patrimonio cultural, a través de sus actividades de investigación y de conocimientos al servicio de las autoridades locales, del Estado y de los particulares, contribuyen, en todos los componentes del patrimonio, para estudiar y calificar la identidad cultural de los territorios.

Asimismo, el precepto especifica que en las zonas rurales, los inventarios realizados contribuyen a conocer y dar a conocer la riqueza del patrimonio inmobiliario y mueble conservado, su relación con el paisaje y en su diversidad de expresiones y usos, actividades agrícolas asociadas, prácticas y conocimientos técnicos.

²⁹ Párrafos 17 a 19 del Dictamen del Consejo de Estado.

³⁰ La propuesta que realiza el Consejo de Estado en el Dictamen es acogida en sus términos exactos por el Parlamento francés. Dicha propuesta se formula en el párrafo 21 del Dictamen: “En primer lugar, para afirmar más solemnemente la dimensión sensorial del patrimonio natural, el artículo L. 110-1 del Código del Medio Ambiente podría completarse expresamente con una referencia a las dimensiones sonora y olfativa del medio ambiente, por ejemplo, insertando después de las palabras: “espacios, recursos y ambientes naturales terrestres y marinos”, las palabras: “incluidos los sonidos y olores que los caracterizan”.

Y, por último, se indica que los datos documentales así constituidos a efectos de conocimiento, mejora y desarrollo del territorio enriquecen el conocimiento del patrimonio cultural en general y pueden contribuir a la redacción de documentos urbanísticos.

Como puede verse, este artículo 2 no implementa medidas concretas, sino que se limita a atribuir la función de inventario de este patrimonio a los servicios regionales y a declarar su utilidad para la preservación de la identidad cultural de la campiña francesa.

Cabe señalar que, también en este aspecto, el texto final de la Ley experimentó sustanciales modificaciones respecto al de la proposición de Ley. Así, el texto inicial había previsto que los bienes integrantes de este patrimonio cultural fueran objeto de inscripción, de oficio, por la autoridad administrativa, una vez obtenido un informe que tendría que emitir la denominada Comisión departamental del patrimonio sensorial del campo, órgano que el propio texto proponía crear³¹.

Como hemos visto, la solución finalmente adoptada prescinde de la intervención de una comisión específica en la inscripción y asigna a los servicios regionales de inventario general la función de registro. De este modo, el texto final de la Ley toma en consideración el Dictamen emitido por el Consejo de estado. El documento propuso introducir un inventario general del paisaje sensorial francés, "que podría definirse como consistente en ruidos, olores y otras manifestaciones sensibles resultantes de la explotación de la naturaleza por el hombre en las zonas rurales». La elaboración y el mantenimiento de este inventario, al igual que el del patrimonio cultural, estarían a cargo de cada región y de la comunidad de Córcega".

La última de las cuestiones que aborda la Ley de protección del patrimonio sensorial rural es el problema de las perturbaciones anormales en el ámbito de las relaciones vecinales. La legislación francesa no define este tipo de perturbaciones. No obstante, los tribunales franceses han ido configurando una rica doctrina sobre qué ha entenderse por disturbio o perturbación anormal del vecindario. Esta jurisprudencia implementa un régimen de responsabilidad objetiva por este tipo de daños (que puede ser comprometida sin culpa) cuya existencia requiere la concurrencia de una serie de requisitos:

- que se advierta un desorden anormal, encuadrado en una relación de vecindad, es decir, cuyo impacto supere un cierto umbral de tolerancia para cualquier persona "normal", siendo este umbral

³¹ Proposición de Ley n.º 2211, p. 11.

valorado por el juez del fondo; es necesario también que la perturbación causada al vecino presente un carácter continuo y permanente, y esto aun cuando el hecho fuera inherente a una actividad lícita y útil para su autor;

- que este desorden cree un daño que afecte al bienestar del vecino, pero también molestias en términos económicos, morales, estéticos, etc.;
- y que efectivamente exista un nexo causal entre el trastorno y el daño³².

Pues bien, la propuesta de Ley de protección del patrimonio sensorial rural preveía introducir en el Código de Patrimonio –en el título que iba a regular el patrimonio sensorial del campo– un precepto que estableciera que los ruidos o molestias olfativas pertenecientes a dicho patrimonio no pueden ser considerados como perturbaciones anormales del vecindario³³. Obviamente, esta propuesta trataba de dar respuesta a los conflictos vecinales descritos al inicio de este capítulo.

Al margen de que la protección de patrimonio sensorial del campo no se haya articulado finalmente a través del Código de Patrimonio, como ya sabemos, lo cierto es que el Consejo de Estado no consideró adecuado incorporar una previsión de estas características en el ordenamiento francés. Así, para el supremo órgano consultivo, el estado actual de la Ley ya permite garantizar una protección equilibrada de los intereses involucrados en este tipo de conflictos vecinales. Apunta, en este sentido, que el artículo L. 112-16 de código de construcción y vivienda ya prevé, como excepción a la regla general, que en el caso de que las molestias causadas a los ocupantes de un edificio sean consecuencia de actividades de carácter agropecuario, el demandante no tendrá derecho a indemnización –esto es, los causantes de las molestias no responderán por los daños causados– si en el momento de la expedición de la licencia para la construcción del edificio expuesto a esas molestias, tales actividades agropecuarias ya se venían realizando con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Así las cosas, el Consejo de Estado afirma que, “en esta perspectiva, no parece necesario alterar profundamente los equilibrios existentes, sobre todo porque la exclusión general y absoluta prevista por el texto –la

³² Esta doctrina jurisprudencial sobre las perturbaciones anormales de vecindad se expone en la proposición de la Ley n.º 2211, p. 4.

³³ Se trataba del nuevo art. L.660-4. del Código de Patrimonio, cuyo tenor literal iba a ser el siguiente: “Las molestias sonoras u olfativas relativas a las emisiones enumeradas en virtud del artículo L. 660-1 no pueden ser consideradas como perturbaciones anómalas de la vecindad” (Proposición de Ley n.º 2211, p. 11).

exclusión como perturbación anormal de toda molestia derivada de los ruidos y olores del campo— podría, en ciertos casos, ir en contra del principio del derecho a actuar con responsabilidad y, de forma más general, del derecho a un recurso efectivo, al privar a las víctimas de un trastorno anormal de toda posibilidad legal de ponerle fin”³⁴.

No obstante, el Consejo propone algunas medidas dirigidas a reducir la conflictividad vecinal por este tipo de perturbaciones. Entre ellas, señala que podría considerarse la introducción en el Código Civil de una disposición tendente a establecer los criterios a la luz de los cuales pueda reconocerse el carácter anormal de una perturbación vecinal³⁵.

De acuerdo con estas consideraciones, el texto finalmente adoptado por la Asamblea General y el Senado prescinde de la exclusión absoluta de los sonidos y olores del campo como perturbaciones anormales de vecindario y establece en su artículo 3, simplemente, que en el plazo de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley, el Gobierno someterá al Parlamento un informe que examine la posibilidad de introducir en el Código Civil el principio de la responsabilidad de aquel que cause a otro una perturbación anormal en el vecindario. Dicho informe, señala el precepto, debe estudiar los criterios para evaluar el carácter anormal de este trastorno. En particular, la posibilidad de tener en cuenta el medio ambiente.

A este respecto, cabe señalar que ese estudio se inserta en un proyecto de reforma del Código Civil francés de alcance más amplio, referido a la configuración de la responsabilidad civil extracontractual. En la proposición que se viene tramitando se ha introducido un nuevo artículo 1249 que aborda la cuestión de las perturbaciones anormales de vecindad. Según el precepto, si el propietario, arrendatario o titular de otro derecho que le habilite para explotar unos terrenos causa una molestia superior a las molestias normales de los vecinos, es enteramente responsable de los daños resultantes de esta perturbación. Asimismo, establece que cuando una actividad nociva haya sido autorizada por la vía administrativa, el juez podrá, no obstante, conceder daños y perjuicios u ordenar medidas razonables para poner fin a la perturbación³⁶. El artículo, pues, no incorpora ninguna consideración respecto de las perturbaciones vecinales generadas en el ámbito rural.

³⁴ Todas estas consideraciones se exponen en los párrafos 24 y 25 del Dictamen del Consejo de Estado.

³⁵ Párrafo 27 del Dictamen del Consejo de Estado.

³⁶ Proposición de Ley n.º 678, de 29 de julio de 2020.

5. BIBLIOGRAFÍA

AEGVE. Bruselas investigará la eliminación de los vuelos domésticos en Francia. *Asociación española gestores viajes de empresa*, 23 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://aegve.org/bruselas-investigara-la-eliminacion-de-los-vuelos-domesticos-en-francia/> (Fecha último acceso 28-02-2022).

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina; MORENO LINDE, Manuel. Capítulo XII. Francia y su agenda por el clima en la *época Macron*. EN GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo y otros (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 269-288. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=269> (Fecha de último acceso 06-09-2022).

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. Asamblea ciudadana por el clima ¿Hacia un verdadero derecho a la participación ciudadana en materia de medio ambiente? *Actas del XVI Congreso de la AEPDA*. Publicación en prensa.

Convention citoyenne pour le climat. Un exercice démocratique inédit en France, enero de 2021. Disponible en: https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/21007_CCC-dp_2021-01_web.pdf (Fecha último acceso 28-02-2022).

DE LAS HERAS, Pelayo. Patrimonio sensorial: por qué el olor y los sonidos nos definen. *Ethic*, 2 de julio de 2021. Disponible en: <https://ethic.es/2021/07/patrimonio-sensorial-por-que-el-olor-y-los-sonidos-definen-nuestra-cultura/> (Fecha último acceso 28-02-2022).

EFE. Francia sanciona una ley para reducir 1.000 millones de embalajes de plástico. *Agencia EFE*, 11 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/francia-sanciona-una-ley-para-reducir-1-000-millones-de-embalajes-plastico/10004-4649523> (Fecha último acceso 28-02-2022).

EL MUNDO. El gallo Maurice seguirá cantando y los demandantes tendrán que abonar 1.000€. *El Mundo*, 6 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/f5/comparte/2019/09/06/5d722bf821efa0753a8b461e.html> (Fecha último acceso 28-02-2022).

- EXTINCTION REBELLION. Extinction Rebellion filtra un nuevo capítulo del informe del IPCC. *Extinction Rebellion*, 24 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.extinctionrebellion.es/blog/2021/08/24/filtracion-ipcc.html> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- FERRER, Joan Lluís. Francia prohíbe vender frutas y verduras envasadas en plástico. *Verde y azul*, 13 de octubre de 2021. Disponible en: <https://verdeyazul.diarioinformacion.com/francia-prohibe-los-envases-plasticos-para-frutas-y-verduras.html> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- FRANCE 24. Estado francés condenado a multa récord por no reducir contaminación del aire. *France 24*, 4 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210804-estado-franc%C3%A9s-condenado-a-multa-r%C3%A9cord-por-no-reducir-contaminaci%C3%B3n-del-aire> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- LAGO, Daniel. El “patrimonio sensorial” del campo. A propósito de la reciente reforma del Código Francés del Código Francés del Ambiente. *Diario Ambiental* n. 296, 2021, pp. 1-4. Disponible en: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2021/02/Doctrina-ambiental-10-02-2021.-Lago.docx.pdf> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- LINARES, Vicenta. El Parlamento francés adopta una ley para proteger los ruidos y olores del campo. *RFI*, 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.rfi.fr/es/francia/20210122-el-parlamento-franc%C3%A9s-adopta-una-ley-para-proteger-los-ruidos-y-olores-del-campo> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- MARECA, Alba. Arranca la asamblea que representará a la ciudadanía en la COP 26. *Climática – La Marea*, 5 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.climatica.lamarea.com/cop-26-ciudadania-asamblea-mundial/> (Fecha último acceso 28-02-2022).
- OCDE. Catching the deliberative wave. *OECE i-library*, 10 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en> (Fecha último acceso 28-02-2022).

PEREIRAS, Alberto. Deberíamos proteger, como Francia, el patrimonio sensorial rural. *El asombrario & co – Público*, 7 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://elasombrario.publico.es/deberiamos-proteger-como-francia-el-patrimonio-sensorial-rural/> (Fecha último acceso 28-02-2022).

PHALNIKAR, Sonia. Convención ciudadana francesa por el clima: ¿un experimento fallido? *Deutsche Welle*, 16 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/convenci%C3%B3n-ciudadana-francesa-por-el-clima-un-experimento-fallido/a-56585974> (Fecha último acceso 28-02-2022).

RÍOS, Beatriz. La vuelta a Europa a través de sus leyes climáticas. *El Mundo*, 25 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2021/05/25/60abc12721efa087628b465a.html> (Fecha último acceso 28-02-2022).

Documentos de trabajo del proceso normativo

ASSEMBLÉE NATIONALE. Proposición de Ley nº 2211, registrada el 11 de septiembre de 2019.

ASSEMBLÉE NATIONALE. Commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Informe n.º 269, de 13 de enero de 2021

CONSEJO DE ESTADO. Dictamen nº 399419, emitido el 16 de enero de 2020.

Portugal 2021: un año para regresar a la “nueva normalidad” o una oportunidad para reforzar la protección ambiental

Amparo Sereno

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL “TELETRABAJO”, SU IMPACTO AMBIENTAL Y LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUGUESA SOBRE LA MATERIA. 3. UNA NUEVA LEY PARA EL CLIMA Y LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA. CONTINUA LA FUERTE APUESTA POR LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA MOVILIDAD ELÉCTRICA. 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 5. POLÍTICA DE AGUAS: EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS REGADÍOS. 6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES 7. NOTAS FINALES: LAS “GRIETAS” DEL «SUPERFONDO AMBIENTAL», LA LEY DEL CLIMA Y LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE MINAS.

RESUMEN: En este trabajo se revisan los temas más importantes de las políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2021, así como la legislación más importante publicada durante ese mismo año, realizando una evaluación bastante positiva de los avances en determinadas materias, como son: la nueva ley sobre cambio climático y el régimen general de gestión de residuos. Sin embargo, existen otras en que se debería mejorar, como el aumento excesivo del regadío intensivo, o la deficiente aplicación de la compensación a los ciudadanos por el reciclaje de embalajes, así como la lentitud en el tratamiento apropiado para determinados flujos de residuos, como el textil, los productos eléctricos o electrónicos y los «biorresiduos».

ABSTRACT: This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2021, as well as legislation published during that same year. A fairly positive evaluation of progress in certain subjects is made, such as: the new law on climate change and the general waste management regime. However, there are some areas in which it should be improved, such as the excessive increase in intensive irrigation, or the poor application of compensation to citizens for recycling packaging, as well as the slowness in the appropriate treatment for certain waste streams, such as textiles, electrical or electronic products and "bio-waste".

PALABRAS CLAVE: Portugal. Cambio climático. Neutralidad carbónica. Movilidad eléctrica. Residuos. Plástico. Economía circular. Ordenación del territorio. Incendios forestales. Agua. Sequía.

KEYWORDS: Portugal. Climate Change. Carbonic neutrality. Electric mobility. Waste. Plastic. Circular economy. Territory planning. Forest fires. Water. Drought.

1. INTRODUCCIÓN

Durante 2021, la política de medio ambiente, como tantas otras políticas públicas, ha estado marcada por la denominada “Crisis del Covid”. Sin embargo, el cansancio generalizado y la tentativa de fuga de una “realidad monotemática” – o sea, el hecho de que en muchos casos hayamos sido, involuntariamente, inundados por una cuestión (innegablemente parte de nuestra realidad), pero sobre la que ya no queremos o no podemos invertir más tiempo – ha llevado a la tentación de pasar página. Es decir, centrarnos en temas en los que podemos avanzar y, si posible, aprovechar lo que de positivo se puede sacar de la pandemia.

En este sentido me parece que hay reflexionar sobre dos factores propiciados o impulsados por la “Crisis del Covid” y que han venido para quedarse. O sea, que pueden servir para estimular la consecución de las metas ambientales relacionadas con la neutralidad carbónica y la economía circular. Estos dos factores son: la digitalización de los sectores públicos y privados y el “teletrabajo”. Estos factores – junto con el “confinamiento” generalizado – han contribuido para los buenos resultados de que (aunque dos años después) nos informa el “Relatório do Estado do Ambiente” (REA). Hay que recordar que el REA es un informe obligatorio en – exigido por la Ley de Bases del Ambiente – que debe ser publicado anualmente por el

Gobierno, o sea, por el Ministerio del Ambiente – que, em Portugal, es casi lo mismo que decir Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) ya que esta entidad centraliza la mayor parte de las competencias en materia ambiental.

El año pasado, la APA estuvo “paralizada” y optó por no publicar el referido informe, pero, por el contrario, este año –para recuperar el año perdido – publicó el REA “en doblete”. Es decir, un único volumen sobre 2020 y 2021¹. Pero, en realidad, el REA trata más de 2020 que de 2021 y, muy resumidamente, lo que viene a demostrar es que 2020 fue un excelente año ambiental porque: disminuyó la utilización de transportes y como consecuencia descendieron un 20,1% las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), y la calidad del aire en las ciudades mejoró sustancialmente. Además, bajó el consumo global de energía y subió la producción interna de energías renovables – un 58,3% de la energía producida en Portugal tuvo como origen fuentes renovables. Como resultado, la dependencia energética del exterior se redujo relativamente en relación con 2019, situándose en los 65,8% – sobre todo debido a la reducción de las importaciones de carbón de origen fósil, petróleo bruto y sus respectivos derivados.

El aspecto más negativo, subrayado por el REA, fue la recaudación de “impuestos verdes” en 2020. Esta recaudación se redujo, aproximadamente, en 4.765 mil millones de euros. Este valor se corresponde con una reducción de un 12% en comparación con 2019 e interrumpió una serie de 7 años consecutivos de aumento de ingresos procedentes de estos impuestos, que puede ser explicada por la reducción de la movilidad y del consumo debido a las restricciones impuestas por la pandemia. Estas mismas restricciones llevaron a parar, provisionalmente, la actividad de algunos centros de gestión de residuos y pueden explicar que la tasa de preparación para reutilización y reciclaje haya sido de 38% – cuando en 2019 había sido superior (41%) –, lo que no permitió cumplir la meta de 50% prevista en el “Plano Estratégico para los Residuos Urbanos” (PERSU 2020). Por el mismo motivo, el depósito de residuos urbanos biodegradables en vertedero controlado aumentó hasta 53% (era de 45% en 2019), lo que tampoco permitió alcanzar la meta de 35% (también prevista en el PERSU 2020), que consistía en reducir hasta un 35% los residuos depositados en vertederos, de manera que se incrementase su reciclado hasta 65%. Pero sobre el tema de los residuos volveremos más adelante – especialmente cuando tratemos del nuevo régimen jurídico en la materia aprobado en 2021 –, para ahora centrarnos en una cuestión que – aunque de modo directo no se puede decir que sea una “Política de Medio Ambiente” –, ha tenido un impacto directo en sus resultados. Me refiero a un tema típicamente laboral, el teletrabajo, que, no

¹Cf., en: [REA 2020 y 2021](#)

obstante, ha repercutido notablemente en la movilidad y en el consumo y, por consiguiente, ha tenido una fuerte contribución en la descarbonización de la Economía, por lo que, en mi opinión merece un tratamiento autónomo, que realizaré inmediatamente, en el siguiente apartado de este Capítulo.

2. EL “TELETRABAJO”, SU IMPACTO AMBIENTAL Y LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUGUESA SOBRE LA MATERIA

La verdad es que el teletrabajo no se puede considerar algo innovador, teniendo en cuenta que ya estaba regulado en el Código Laboral portugués de 2003, como una modalidad contractual atípica y marginal. Sin embargo, desde 2020 pasó a ser impuesto por ley a todas las actividades y funciones que sean compatibles con el teletrabajo, como estrategia para combatir el contagio del Covid 19. Precisamente, la experiencia pandémica ha permitido evidenciar el grave déficit de la normativa vigente – elaborada en una época en la que el teletrabajo era prácticamente “ciencia ficción”. Para colmar las lagunas detectadas, fue aprobada la Ley nº 83/2021, de 3 de diciembre, que modifica el régimen del teletrabajo, modificando para ello el Código del Trabajo y la Ley n.º 98/2009, de 4 de septiembre sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta ley se ha hecho famosa por consagrar el derecho a desconectar, estableciendo que el trabajador no debe ser contactado en periodos de descanso, salvo en casos de fuerza mayor. Pero además, clarifica aspectos todavía ambiguos, como son los siguientes: primero, que el teletrabajo necesita ser acordado entre la empresa y el trabajador – salvo casos especiales; segundo, que es la empresa quien costea los gastos inherentes al teletrabajo, y, por último, que el teletrabajador se sitúa en pie de igualdad con el trabajador presencial, tiene los mismos derechos sindicales y las obligaciones propias de la actividad que desempeña – sin perjuicio de las medidas que las empresas deben adoptar para evitar o disminuir el aislamiento social de los teletrabajadores.

En principio, todo lo que hemos expuesto sobre la nueva ley del teletrabajo podría considerarse una cuestión del ámbito laboral que nada tiene que ver con el Derecho del Medio Ambiente. Sin embargo, lo que esta ley parece anticipar – preparando para ello a la sociedad –, es que lo virtual y lo digital ganarán cada vez más el terreno a lo real y a lo presencial. Lo más probable es que en el futuro laboral predominen los regímenes híbridos. Es decir, la alternancia entre el trabajo a distancia y el presencial. Y, siendo así, tenemos que pensar cual el impacto ambiental de esta nueva realidad.

¿Será más positivo o más negativo? Según constató el REA (citado en la Introducción a este Capítulo) durante la pandemia, el teletrabajo produjo, principalmente, impactos ambientales positivos: en primer lugar, debido a la disminución del tráfico en las ciudades y, por consiguiente, de las emisiones de CO² y otros gases que contaminan el aire y provocan el efecto invernadero, así como la contaminación acústica; en segundo lugar, debido a la disminución del consumo en el lugar de trabajo – asociado a productos textiles, calzado y otros accesorios relacionados. Sin embargo, aumentó el consumo de plástico descartable originado por el *take-away*, así como el consumo de energía en los hogares.

En síntesis, se puede decir que en una ponderación de los impactos ambientales positivos y negativos del teletrabajo, los primeros predominarían sobre los segundos. Además, como parece que el teletrabajo (aunque en una versión más híbrida) ha venido para quedarse, tal como la ley que lo regula, ésta debería ser valorada desde un punto de vista ambiental (y no sólo laboral). O sea, analizando los impactos ambientales de su aplicación.

3. UNA NUEVA LEY PARA EL CLIMA Y LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA. CONTINUA LA FUERTE APUESTA POR LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA MOVILIDAD ELÉCTRICA

Como expusimos en la contribución al OPAM 2020, la mejor noticia que nos trajo el año 2021 fue el cierre definitivo (ya anunciado en 2019) de las centrales termoeléctricas de carbón de “Pego” (situada en “Abrantes”) y de “Sines” (situada en el “Alentejo”) – que eran las dos principales fuentes de emisión de CO² a partir de carbón. Con el cierre de estas centrales, se calcula que las emisiones de CO² en 2022 serán de 12 millones de toneladas menos (en relación a 2017).

Además, el año finaliza con la aprobación por el Parlamento y la rápida publicación, justo el último día (31 de diciembre de 2021) de la Ley de Bases del Clima². Esta nueva normativa está claramente en sintonía y tiene como una de sus más importantes finalidades cumplir con el Reglamento de la UE sobre la materia³.

² Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre, que establece la Ley de Bases del Clima.

³ Este Reglamento fue aprobado por la UE para cumplir los compromisos asumidos por la Unión en el Tratado de París sobre cambio climático. Estoy refiriéndome al Reglamento 2021/1119, que establece el régimen para alcanzar la neutralidad climática – alterando los Reglamentos 401/2009 y 2018/1999 (es la conocida como: «Ley europea del clima»).

Como expusimos en el OPAM de 2020, antes de esta Ley de Bases del Clima ya habían sido aprobados varios documentos⁴, cuyos criterios y metas se reproducen con algunas modificaciones en la ley que, en cierto modo, realiza una codificación, síntesis y actualización de los mismos. No obstante, en algunos artículos, la Ley de Bases del Clima establece metas más ambiciosas de las ya marcadas por el Gobierno en los referidos documentos. En este sentido, podemos citar varios ejemplos⁵, como el artículo 18.º (“Política climática”), donde se obliga al Gobierno a estudiar, hasta 2025, la posibilidad de anticipar la meta de la neutralidad climática a 2045. Además, hay que hacer aquí una referencia al artículo 2º (“Emergencia climática”) donde se reconoce la existencia de una “situación de emergencia climática”, aunque no se desarrollan después las consecuencias jurídicas de la misma – más allá de la justificar la posible anticipación de algunas metas, como antes mencioné.

También es bastante novedoso el Capítulo II, ya que ensaya una especie de “carta de los derechos y deberes fundamentales climáticos de los ciudadanos”. En este sentido, en el artículo 5º se establece el “derecho al equilibrio climático” que consiste en el derecho de defensa contra los impactos del cambio climático, así como en el poder de exigir de las entidades públicas y privadas el cumplimiento de los deberes y las obligaciones que las vinculan en materia climática.

Cabe destacar también que (en el Capítulo siguiente, artículo 12º) se instituye un “Consejo para la Acción Climática” (CAC) que integra al Presidente de un organismo ya existente – el Consejo Nacional de Ambiente y Desarrollo Sostenible –, a un representante de una ONG ambiental y, por lo menos, a “un ciudadano joven residente en Portugal”. No se define, sin embargo, el concepto jurídicamente indeterminado de “ciudadano joven”, por lo que tendremos que esperar a los reglamentos que instituyen y desarrollan el Estatuto del CAC.

⁴ Estoy refiriéndome, específicamente, a los siguientes documentos: “Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050”; “Plano Nacional Energia e Clima 2030”; “Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas”; y “Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas”.

⁵ Otros casos de anticipación de las metas ya establecidas por el Gobierno son: el artículo 14º, donde se establece un plazo de 24 meses a partir da entrada em vigor de la Ley de Base del Clima (1 de febrero de 2022), para aprobar un plan de acción climática municipal y otro regional, y; en el artículo 74º, se establece que hasta finales de 2023 deben ser aprobados planes sectoriales de mitigación y planes sectoriales de adaptación al cambio climático para los sectores considerados prioritarios.

Por su parte, el Capítulo V (sobre instrumentos económicos y financieros), contiene algunas novedades que hay que destacar como, por ejemplo el artículo 29º ("Programación presupuestaria") – que obliga a incluir en los Presupuestos Generales del Estado una dotación específica para conseguir los objetivos de la política climática – o el artículo 30º que crea el "IRPF Verde" – o sea, una categoría de deducciones fiscales que beneficia a los sujetos pasivos que adquieran, consuman o utilicen bienes y servicios ambientalmente sostenibles, con el fin de reducir la huella ecológica. Otro artículo interesante, es el 48º, que encontramos en la Sección 2ª relativa a los transportes, donde se establece que la fecha de referencia para el fin de la comercialización en Portugal de vehículos ligeros movidos exclusivamente por combustibles fósiles es 2035.

Por último, hay que señalar que los plazos que el Parlamento portugués exige al Gobierno para que preste cuentas de su acción climática en las disposiciones finales y transitorias (último Capítulo de la Ley) no son menos rigurosos. Así, en el artículo 75º, se exige que, antes de febrero de 2023, el Gobierno presente un informe al Parlamento sobre toda la legislación nacional que diverge con las metas e instrumentos establecidos en la Ley de Bases del Clima⁶

Por último, y en lo que se refiere a la movilidad eléctrica, cabe referir que la "red Mobi.E", cuenta ya con más de 70 "Operadores de Pontos de Carregamento" y 20 comercializadores de electricidad para movilidad eléctrica. Esta red ha crecido, además, tanto en número de puntos de recarga, como en potencia disponible. Actualmente tiene 4.175 puntos de recarga en todo el territorio portugués, de los cuales, 800 son rápidos o ultrarrápidos (>50 kW). A finales de 2020, la red tenía 3.076 pontos y en 2021 aumentó a un ritmo de 31 nuevos puntos por semana. Según el más reciente estudio de la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles, Portugal es el 4.º país con más puntos de recarga por 100 km de carretera (14,9 puntos por cada 100 Km).

Por otra parte, en relación a las bicicletas eléctricas, el Gobierno reforzó en medio millón de euros el Fondo Ambiental para incentivar su compra. Desde que la edición de 2021 entró en vigor en marzo, fueron presentadas 4118 solicitudes para este incentivo, 1200 solicitudes más que el año pasado.

⁶ Más información sobre la Ley portuguesa del clima puede encontrarse en: SERENO, Amparo, "[Comentarios a la Ley de Bases del Clima de Portugal](#)", *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, AJA 4/02/2022.

4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

Este año fue aprobado el “Decreto-Lei” 84/2021, de 18 de octubre, que realizó la transposición de las Directivas (UE) 2019/770 y 2019/771. Esta normativa (que entra en vigor el 1 de enero de 2022) extiende el período de garantía de los productos a tres años, lo que puede constituir un estímulo para la promoción de la durabilidad de los mismos, favoreciendo así la aplicación, práctica del concepto de Economía Circular.

En materia de residuos, la gran novedad fue la Ley n.º 52/2021, de 10 de agosto, que modifica el régimen general de la gestión de residuos (RGGR). Esta nueva normativa modifica el “Decreto-Lei” n.º 102-D/2020, de 10 de diciembre, que aprobó el RGGR⁷. Es importante subrayar que el citado “Decreto-Lei” había sido aprobado para simplificar y consolidar toda la legislación nacional dispersa sobre residuos, a fin de armonizar las normas comunes a los varios tipos de residuos y las específicas para cada uno de ellos, así como como para introducir el concepto de economía circular en las mismas. Sin embargo, el Parlamento portugués entendió que el Gobierno debería haber sido más ambicioso, por lo que aprobó la Ley actual con la finalidad de aumentar las exigencias del RGGR.

Entre las alteraciones incluidas por los diputados portugueses cabe señalar: la compensación a los sistemas municipales que realicen la recogida selectiva de residuos no incluidos en su ámbito de competencias; además, la tasa de gestión de residuos subió hasta €22 (en 2020 era de € 11) y deberá ser repercutida en las tarifas cobradas a los sujetos pasivos de toda la cadena de producción de residuos – aunque permitiendo una discriminación positiva para los residentes en los denominados «municipios de baja intensidad», o sea los más despoblados; también se refuerzan las acciones de sensibilización, comunicación y educación ambiental – debiéndose destinar a ellas parte de los ingresos obtenidos por las entidades gestoras de residuos, así como como por otras entidades participantes en la cadena de producción y distribución; también se extiende la responsabilidad de los productores de residuos a los aceites usados y a los productos textiles (entre otros), incluyendo a los participantes en el comercio electrónico; se privilegia la recogida de residuos más próxima de los consumidores, específicamente la realizada puerta a puerta, así como la red de centros de recogida selectiva – especialmente para los residuos urbanos considerados peligrosos; se intensifica la lucha contra al desperdicio de alimentos, obligando a los establecimientos de restauración y hostelería que producen más de nueve

⁷ Este RGGR incluía también el régimen jurídico de depósito de residuos en vertederos controlados y el régimen de gestión de flujos específicos de residuos, realizando la transposición de las Directivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 y 2018/852.

toneladas por año a tomar las medidas necesarias para disminuir esta cantidad antes del 2024; se aumenta el control y la evaluación de los beneficios ambientales y de la mejora del desempeño del sector de los residuos – la misma deberá ser realizada por el Gobierno antes de 2023 y presentada en el Parlamento, así como una evaluación periódica de los diferentes planes sobre residuos.

Paralelamente – y a semejanza de lo que ya sucede con muchas de las compañías de abastecimiento de agua –, se exige la aplicación de una tarifa social a las facturas de residuos de familias numerosas o desfavorecidas, así como a otros grupos o individuos vulnerables. También, con el objetivo de reducir los residuos (botellas de plástico) y simultáneamente promover la aplicación del derecho humano al agua, se exige al sector de la restauración que sirva a sus clientes agua del grifo y vasos de cristal u otro material no desechable de forma gratuita. Dicho de otro modo, que no obliguen a sus clientes a consumir botellas de agua mineral – a menos que el cliente lo pida expresamente.

Sin embargo, como expusimos en el OPAM del año pasado, la “Crisis del Covid” provocó el aumento exponencial del *take away* y – aunque la nueva ley permite que los clientes lleven sus propios recipientes para la compra de comida – el plástico no ha dejado de aumentar. Además, y lo que es peor, esta misma crisis ha paralizado la puesta en marcha del sistema de depósito, devolución y retorno de envases de bebidas, al que el Fondo Ambiental nacional había atribuido 665 mil euros⁸. Estaba previsto que este sistema comenzaría a funcionar en enero de 2022 en todo el territorio nacional, pero claramente no existe la suficiente preparación para que ello se cumpla. Como consecuencia, seguirán desperdiciándose, aproximadamente, 4 millones de embalajes por día hasta que este sistema, finalmente, se ponga en marcha a nivel nacional – y no sólo en proyectos piloto.

⁸ El 24 de enero de 2020 fue firmado el contrato del proyecto piloto para la adquisición e instalación de equipamientos de recogida de embalajes de bebidas de plástico no reutilizables entre la APA y un consorcio liderado por la “Associação Portuguesa dos Industriais de Águas Minerais Naturais e de Nascente (APIAM)”. El objetivo es reciclar los embalajes e incorporarlos a la producción de nuevas botellas, promoviendo la circularidad de los materiales. El sistema de incentivo consiste en la atribución de un premio al consumidor final por la devolución de los embalajes. Este puede ser materializado en un talón de descuento en compras, descuentos en tiendas, actividades o servicios, participación en sorteos o donativos a instituciones de solidaridad social. El proyecto piloto arrancó el 13 de marzo de 2020 en 23 grandes superficies comerciales de Portugal continental, pero los resultados del mismo, sobre los que no existen, hasta el momento, datos, se habrán visto afectados por la crisis del Covid 19.

Para acabar, hay que decir que la economía circular no sólo se aplica en el sector de residuos, sino en todos los sectores, incluidos en el del agua del que hablaremos en el siguiente título

5. POLÍTICA DE AGUAS: EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS REGADÍOS

La economía circular, de la que tratamos en el apartado anterior, no se aplica tan sólo a los residuos – aunque tal vez sea en este sector donde se ha notado más su efecto – sino también a otros sectores, como el agua. Así, proyectos y medidas relacionadas con la reutilización y desalinización han entrado, finalmente, en el sector hídrico portugués que hasta ahora los había rechazado taxativamente por considerarlos demasiado onerosos.

Así, la APA está más comprometida que nunca en la reutilización del agua, especialmente en las regiones del Sur del país, donde la escasez de recursos hídricos va en aumento y la exposición a sequías cíclicas es más frecuente. Además, y por primera vez, se ha planificado la construcción en el Algarve de una planta de desalinización pública. Hasta ahora existían dos plantas de pequeña dimensión: una privada (la de un Hotel en el Algarve para regar su campo de golf) o en la pequeña Isla de Porto Santo (Archipiélago de la Madeira), donde resultaba excesivamente costoso abastecer con agua potable. A estas – que son, mayoritariamente consideraras inversiones sostenibles –, se juntan los proyectos de nuevos embalses para regadío – como el ya aprobado Embalse de “Pisão-Crato” – en la región del Alentejo u otros proyectos pendientes de Evaluación de Impacto Ambiente (EIA) destinados al regadío tanto en la Cuenca del Tajo, como en la del Guadiana. Todos estos proyectos – tanto los más ambientalmente sostenibles, como los menos –, se espera que sean financiados a través de los que se han dado en denominar “Fondos *Next Generation*” – previstos en el Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) de Portugal. La propia APA ya ha encontrado un “argumento infalible” para justificarlos. De acuerdo con el estudio⁹ en fase de consulta pública hasta junio de 2022, denominado, “Avaliação das disponibilidades hídricas atuais e futuras e aplicação do índice de escassez WEI+”, en los últimos 20 años la precipitación en Portugal y España¹⁰ disminuyó cerca de 15% (y se prevé que disminuya entre 10% a 25% más hasta finales de este siglo) y, como

⁹ Este [estudio](#) fue presentado por la APA públicamente el 7 de diciembre de 2021 y abierto para consulta pública entre 2021-12-11 e 2022-06-30.

¹⁰ El estudio está enfocado en la parte de las Demarcaciones Hispano-Portuguesas situadas en territorio español, pues realiza el cálculo de la disminución de las afluencias provenientes de estas cuencas internacionales.

consecuencia, en los últimos 20 años la disponibilidad de agua se redujo a cerca de 20%. De hecho, el año hidrológico de 2020/2021 terminó con las cuencas al Sur del Tejo en situación de sequía hidrológica, siendo la región más afectada la del Algarve, por estar situada más al Sur, fuertemente presionada por el sector agrícola y – sobre todo durante los meses de verano –, por el turismo.

Paralelamente, el Ministerio de Agricultura publicó el estudio “Regadio 2030 – Levantamento do Potencial de Desenvolvimento do Regadio de Iniciativa Pública no Horizonte de Uma Década”. Este informe fue presentado por la “Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas de Alqueva (EDIA)” el 15 de diciembre de 2021 y en el se prevé que antes de 2030 llevará a cabo: por un lado, la ampliación de 134.000 hectáreas de nuevos regadíos, y; por otro lado, la modernización de 72.000 hectáreas de regadíos con más de 50 años. Para ello, será necesario invertir 588 millones de euros en la modernización de los regadíos existentes y 199 en la construcción de nuevas infraestructuras de riego. La mayor beneficiaria será la región del Alentejo (304 millones) donde se sitúa Alqueva – el hasta hoy mayor lago artificial de la UE.

Por último, y en lo que se refiere a las relaciones hispano-lusas, continua la dificultad de articulación en la zona fronteriza de “Pomarão” (en Mértola). Esta tensión podrá aumentar si Portugal lleva adelante su proyecto de realizar una nueva captación de agua en esta zona y la construcción de un canal con 36 km de que transportará, como mínimo, cerca de 30 Hm³/año hasta el embalse “Odeleite” en el Algarve. O sea, justo “en frente” de la captación española situada del otro lado de la frontera y a partir de la cual se trasvasa agua del Chanza (afluente del Guadiana) a las cuencas del Tinto, Odiel y Piedras – situadas en la zona de Huelva y destinadas, principalmente, al cultivo de frutos rojos.

Además, para garantizar el caudal ecológico en el tramo internacional del Guadiana aguas abajo de Pomarão, está prevista la construcción de otro embalse, pero con la particularidad de que no se nutrirá con las aguas de Alqueva. O sea, básicamente el Ministerio de Agricultura pretende garantizar que las aguas del mayor embalse portugués se destinan al perímetro de regadío de Alqueva y a su zona de influencia – la cuenca interna portuguesa del Sado¹¹ también está incluida – y para cubrir las crecientes necesidades del Algarve se utilizarán las aguas de afluentes del Guadiana en

¹¹ La cuenca del Sado, junto con otra cuenca interna portuguesa vecina (la del Rio Mira) son las dos más deficitarias y que podrán tener más problemas de stress hídrico en el futuro. Cf. “[Avaliação das disponibilidades hídricas atuais e futuras e aplicação do índice de escassez WEI+](#)” (2021).

territorio portugués, pero aguas abajo de “Pomarão” (que a su vez está situado aguas abajo de Alqueva). Así el caudal ecológico del tramo internacional del Guadiana y de su Estuario – aunque sobre este último no exista todavía ningún estudio conclusivo – será garantizado a través del nuevo embalse proyectado al Sur de Alqueva e con recurso a las aguas de otros afluentes de la margen derecha del Guadiana – que según la EDIA serán los Rios Carreiras, Oeiras, Cobres-Terges. o, en alternativa, el Rio Ardila (todos ellos integralmente incluidos dentro de la frontera lusa).

Mientras tanto, continua la presión sobre las aguas subterránea. De acuerdo con la APA cada año se autorizan unos 20.000 pozos¹² – y las solicitudes de autorización aumentan en años de sequía – sin que se sepa el estado actual de muchos acuíferos debido a la falta de datos de monitoreo.

Sin embargo, “año nuevo, vida nueva”, las lluvias volvieron en 2022. El “abril aguas mil” es una realidad a la luz de la cual los problemas de escasez de recursos hídricos quedan frecuentemente “sumergidos” hasta la próxima sequía.

6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Como se refirió en el OPAM de 2021, tras los graves incendios sucedidos a finales de 2017, Portugal inició una profunda reforma forestal, con el objetivo de lograr una mayor resiliencia mediante el aumento del área de bosques y especies más adaptadas al territorio. Con este objetivo y el de incentivar los sumideros forestales y otras actividades silvícolas y agroforestales que promuevan el secuestro de carbono, se publicó un “paquete” textos legislativos. Este año se sumó al mismo el régimen jurídico del arrendamiento forzoso de fincas rústicas que sean objeto de una operación integrada de gestión del paisaje (RAFOIGP¹³), un instrumento de intervención administrativa para la ejecución de la Política de reconversión y gestión de áreas privadas territorialmente delimitadas. La finalidad de esta normativa es prevenir los riesgos asociados al cambio climático, así como adaptarse al mismo – más concretamente, evitar los grandes incendios.

¹² Cf. Declaraciones del Vice-Presidente de la APA en Jornal Público 22/04/2022 «Portugal está “bem preparado para gerir a seca”, mas estado dos aquíferos “é muito preocupante”».

¹³ Cf. “Decreto-Lei” n.º 52/2021, de 15 de junio.

Durante décadas, en áreas bastantes extensas del territorio portugués – sobre todo en aquellas en las que predomina el minifundio –, el despoblamiento y el abandono de las actividades agrícolas tradicionales causaron un progresivo predominio del uso forestal – muchas veces de modo espontáneo y desregulado –, que derivó en extensas áreas continuas de bosques en “monocultura” muy expuestas al peligro de incendio. Se demostró, además, que las políticas de desarrollo rural y regional, de ordenación del territorio y forestal no fueron suficientes para estimular el uso sostenible de los bosques, ni para garantizar los diversos usos de los territorios y la implantación de modelos de gestión más resilientes al fuego.

Además, la Comisión Técnica Independiente, creada por la Ley n.º 49 -A/2017, de 10 de julio, identificó como problemática asociada a la causa de los incendios o de la dimensión de sus daños, el abandono de la tierra, un fenómeno contra el que se debe luchar en el marco de la reforma de la legislación forestal, con medidas como el arrendamiento forzoso. De hecho, éste estaba ya previsto en la Ley n.º 31/2014, de 30 de mayo, para los casos en que el propietario – o los demás titulares de derechos reales sobre el terreno en cuestión y sus representantes –, no manifiesten la intención de ejecutar, de forma voluntaria, las intervenciones previstas en la OIGP. En estos casos, el Estado puede recurrir al arrendamiento forzoso, en la medida de lo estrictamente necesario y proporcional a los intereses públicos en causa, de manera que se permita la ejecución coercitiva de las actuaciones necesarias. La utilidad pública¹⁴ de los correspondientes terrenos privados, tiene que ser declarada por decisión conjunta de los miembros del Gobierno competentes en materia de protección civil y municipios (actualmente el Ministro de Asuntos Interiores), de ordenación del territorio (Ministro del Ambiente) y de desarrollo rural (Ministro de Agricultura).

Asimismo, en materia de ordenación del territorio, pero en este caso centrada en la gestión de las áreas protegidas fue, finalmente, publicada la normativa¹⁵ que desarrolla el modelo de cogestión de las mismas y que

¹⁴ Más información sobre el procedimiento a seguir puede encontrarse en: SERENO, Amparo - “[Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 52/2021, de 15 de junio, que aprueba el régimen jurídico del arrendamiento forzoso de predios rústicos que sean objeto de una operación integrada de gestión del paisaje \(RAFOIGP\)](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 115 (septiembre), 2021.

¹⁵ Cf. “Portaria” n.º 67/2021, de 17 de marzo. Más información sobre la misma en: SERENO, Amparo - “[Comentarios a la «Portaria» n.º 67/2021, de 17 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos obligatorios que deben ser incluidos en los planes de cogestión de áreas protegidas](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 110 (Marzo), 2021.

estaba ya previsto en 2018¹⁶ con la finalidad de establecer acuerdos de colaboración para la gestión con las entidades presentes en el territorio de las referidas áreas protegidas. De acuerdo con este modelo de cogestión, las asociaciones de municipios ya constituidas, o que vayan a constituirse en el futuro, pueden participar en la gestión de áreas protegidas de ámbito nacional, siendo reconocidas como grupos de acción locales con capacidad para gestionar fondos europeos para el desarrollo local. Así, se pretende crear una dinámica de gestión de proximidad en las áreas protegidas, así como aplicar los principios de subsidiariedad, descentralización administrativa y participación de los órganos municipales en la respectiva gestión, en virtud de lo previsto en el artículo 20º c) de la Ley n.º 50/2018, de 16 de agosto.

En el ámbito de aplicación de este "Decreto-lei" están incluidas todas las áreas protegidas portuguesas integradas en la Red Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) aprobada por el "Decreto-lei" 142/2008, de 24 de julio, pudiendo estar también integradas las zonas que rodean las AP, circunscritas a los límites administrativos de los municipios que estén incluidos, con la condición de que esté debidamente justificado porque sea necesario para la ejecución de las medidas y acciones previstas en la actual normativa.

Las entidades competentes por la cogestión del área protegida son: la Comisión de cogestión del área protegida y su respectivo presidente; así como el Consejo estratégico¹⁷. La principal competencia de esta Comisión es la elaboración del Plan de cogestión del área protegida. En este Plan, se deben integrar un conjunto de indicadores mínimos que deben ser susceptibles de medición y control, con el fin de permitir la comparación entre el momento en que se realiza el monitoreo y la situación de referencia anterior de cada AP, bien como la comparación entre diferentes AP. Entre el conjunto de indicadores mínimos y obligatorios que han de integrar el Plan de cada AP, se incluyen criterios de carácter predominantemente cuantitativo, como son: número de visitantes da AP, medios de información de los valores ambientales a preservar, número de infraestructuras de turismo y ocio em buen estado (como pasadizos, miradores, observatorios etc.), señalización, material de divulgación, rutas turísticas y paseos interpretativos, nuevos productos y servicios relacionados con la valoración ambiental de la AP y

16 Cf. Resolución del Consejo de Ministros n.º 55/2018, de 7 de mayo, que aprobó la Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad 2030 y "Decreto-Lei" n.º 116/2019, de 21 de agosto.

17 Previsto en la línea c) del artículo 9º del "Decreto-Lei" nº 43/2019. La referida Comisión está compuesta por un representante de cada uno de los municipios integrados en el área protegida, un representante del "Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público" (ICNF, I.P.), un representante de instituciones universitarias, un representante de la ONG de medio ambiente y hasta tres representantes de otras entidades relevantes por su intervención en el área protegida

acciones de educación ambiental y sensibilización. Otros indicadores de carácter más cualitativo están relacionados con la aplicación de proyectos de innovación ambiental en la AP o la evaluación del Plan de cogestión y la participación pública en este procedimiento.

7. NOTAS FINALES: LAS “GRIETAS” DEL «SUPERFONDO AMBIENTAL», LA LEY DEL CLIMA Y LA LEGISLACIÓN SOBRE MINAS

En 2021 continuó la expansión y el incremento de recursos del Fondo Ambiental. Como mencionamos en los OPAM de años anteriores, este fondo fue creado en 2016¹⁸ y es actualmente un auténtico «*Superfund*» (inspirado en un instrumento homólogo de los EEUU). Es decir, sirve para financiar prácticamente todo lo que tiene que ver con la promoción de actividades ambientales – con la excepción de las forestales que tienen su propio fondo, el Fondo Forestal Permanente¹⁹. Este “Superfondo ambiental” está gestionado por la APA y es un fondo nacional que se nutre de tasas, multas y otros emolumentos que recibe la Administración Pública del Ambiente. Sin perjuicio de sus beneficios en algunas áreas de la protección ambiental (como eficiencia energética, movilidad eléctrica y combate al cambio climático) – la verdad es que no se puede afirmar lo mismo en relación a otros recursos naturales, como son los recursos hídricos (RH). La fusión del Fondo de los RH con el Fondo Ambiental no facilita el escrutinio del origen y destino de los ingresos, ya que no se puede saber si las tasas de los RH se aplican a mejor gestión y protección de las masas de agua (o no).

Hasta ahora la excepción más importante al Fondo Ambiental era el “Instituto de Conservação da Floresta e da Natureza” (ICFN), que además de ser un instituto independiente de la APA, tenía su propio Fondo, antes mencionado, para financiar actividades relacionadas con la gestión de áreas protegidas. Pero en 2021 dos normativas nuevas vinieron a poner en evidencia las “grietas” del Fondo Ambiental: una, la nueva ley del clima (que antes comenté), y; otra, la nueva legislación sobre minas, destinada, especialmente, a la extracción del litio.

18 Cf. Decreto-Lei” n.º 42-A/2016, de 12 de agosto

19 Cf. “Resolução do Conselho de Ministros” (RCM) 49/2020, de 24 de junio, que crea el Programa de Transformación del Paisaje (PTP), estableciendo que a las actividades forestales son gestionada por el “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas” (ICFN).

En relación a la primera, esta Ley²⁰, crea un nuevo instrumento financiero que se nutrirá con los ingresos provenientes de las subastas de las licencias de emisión de gases con efecto invernadero del sector de la aviación y de la tasa del carbono – que, obviamente, ya no serán recaudadas por el Fondo Ambiental.

Por lo que respecta a la nueva legislación sobre minas²¹, establece que el valor anual de las contrapartidas financieras para los municipios por la explotación de las minas debe tener como tipo de referencia mínimo de negociación un 3% del valor del mineral al precio al que sea vendido en aquel año. Pero ese porcentaje puede ser reducido a un 2% cuando el concesionario mantenga una “relación duradera” con la empresa que promueva el tratamiento y transformación industrial del mineral en territorio portugués. De esta forma se logra, jurídicamente, el objetivo – previsto en el preámbulo de la nueva normativa sobre minas –, de fomentar, en la explotación de los recursos geológicos en general (aunque pensando en litio en particular), la instalación de una cadena industrial en territorio portugués y no sólo la extracción de la materia prima.

En síntesis, la nueva normativa sobre minas tiene como principales finalidades: por un lado, hacer la actividad minera más sostenible mediante la minimización de sus impactos ambientales, incluso se prohíbe la extracción de hidrocarburos en territorio nacional – aunque no se incluye la extensísima plataforma continental portuguesa²²; por otro lado, se compensa

²⁰ Cf. Art. 33º de la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre, que establece la Ley de Bases del Clima.

²¹ “Decreto-lei” n.º 30/2021, de 7 de mayo, desarrolla la denominada ley de minas (Ley n.º 54/2015, de 22 de junio) colocando fin a una ley obsoleta que ni siquiera contemplaba el litio como recurso geológico. Más información sobre esta normativa puede encontrarse en: SERENO, Amparo “[Comentarios al «Decreto-Lei» n.º 30/2021, de 7 de mayo, que desarrolla la Ley n.º 54/2015, de 22 de junho, que establece el régimen general de los depósitos minerales](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º. 115 (Septiembre),2021

²² De acuerdo con el Art. 46º del “Decreto-lei” n.º 30/2021, de 7 de mayo, el Gobierno deberá proceder a la reglamentación de la extracción minera en zonas marítimas, aunque siempre garantizando la protección del medio marino. Además, en el artículo 79º se establece que hasta febrero de 2023, el Gobierno debe presentar en el Parlamento portugués una propuesta de revisión del régimen de prospección y extracción de hidrocarburos. Por su parte, y en lo que se refiere a la plataforma continental de las Regiones Autónomas de La Madeira y Los Azores, las competencias en esta materia fueron transferidas para las mismas. Cf. Ley n.º 1/2021, de 11 de enero. Comentarios a esta ley, pueden encontrarse en SERENO, Amparo - “[Comentarios a la Ley n.º 1/2021, de 11 de enero, que modifica, por primera vez, la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, que establece las bases de la política de ordenación y de gestión del espacio marítimo nacional, mediante la que se transfieren a los Azores e a la Madeira competencias de la](#)

específicamente a los municipios donde se realiza la extracción de los recursos geológicos (especialmente el litio) y que, de hecho, son los que padecen de modo más directo las consecuencias de la actividad minera. Pero esto, no obstante, constituye una especie de "tasa" a pagar por las empresas mineras, que queda en manos de las entidades locales y escapa, de esta forma, del Fondo Ambiental gestionado por la APA.

Perú: novedades en la tutela del medio ambiente en el 2021*

Ramón Alberto Huapaya Tapia

Oscar Alberto Alejos Guzmán

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES EN EL DERECHO AMBIENTAL. 2.1. Avances en la gestión de humedales. 2.2. Gestión y manejo de bienes priorizados: neumáticos fuera de uso. 2.3. Ley sobre contaminación lumínica. 2.4. Reglamento del registro de consultoras ambientales. 2.5. Cambios en el reporte de emergencias ambientales. 2.6. Límites máximos permisibles para emisiones atmosféricas de las actividades de generación termoeléctrica. 3. AGENDA PENDIENTE EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En este artículo se detallan las principales novedades en el derecho ambiental en el Perú durante el año 2021. Se destacarán modificaciones normativas y nuevas regulaciones en materia de humedales, contaminación lumínica, emergencias ambientales, entre otras. Asimismo, considerando la importancia de la fiscalización ambiental, se resaltarán la agenda pendiente en este rubro.

* Los autores desean agradecer los comentarios de Mauricio Black a un borrador previo de este artículo.

ABSTRACT: In this paper, we detail the main news in environmental law in Peru during the past year, 2021. The legislative changes and new regulations will be highlighted, especially in the matters of wetlands, light pollution, environmental emergencies, among others. Likewise, considering the importance of the environmental supervision, we will emphasize the pending agenda.

PALABRAS CLAVE: Perú. Política ambiental. Contaminación lumínica. Fiscalización ambiental.

KEYWORDS: Perú. Environmental policy. Light pollution. Environmental supervision.

1. INTRODUCCIÓN

En materia ambiental en el Perú contamos con un marco normativo complejo (entre leyes, reglamentos, directivas, guías y demás) y un marco organizativo institucional que se conforma de diferentes organismos transectoriales con competencias en la tutela del medio ambiente, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente.

En dicho marco organizativo, actúan diversas administraciones públicas que – como veremos en breve – han sido protagonistas en las novedades que pretendemos comentar en esta oportunidad.

En efecto, el año 2021 ha estado marcado por una serie de novedades normativas en el sector medioambiental. Lamentablemente, nos resulta imposible comentar todas, así que se han elegido solo aquellas que se han considerado las más relevantes, sea por su ámbito de aplicación o por su posible impacto.

En ese contexto, el presente artículo abordará las principales novedades desarrolladas tanto a nivel legislativo como reglamentario. Entre otros temas, se analizará la nueva normativa en materia de humedales, tan importante en un país como el Perú, en donde representan el 13.02% del territorio nacional¹. Asimismo, se analizará la ley sobre contaminación lumínica. También abordaremos el nuevo reglamento del registro de consultoras ambientales. Y, dentro del terreno de la fiscalización, comentaremos los principales cambios en lo concerniente al reporte de emergencias ambientales.

¹ Como se destaca en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 006-2021-MINAM que se comentará en este artículo.

Finalmente, se expondrá lo que consideramos como la agenda pendiente en materia de fiscalización. En esta oportunidad, no nos centraremos en las (aún presentes) contradicciones que existen entre el régimen de fiscalización ambiental y el régimen común de la ley de procedimiento administrativo general. Ahora nos centraremos en aquellos temas pendientes que son necesarios para mejorar el *enforcement* del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (“OEFA”), autoridad peruana encargada de la fiscalización ambiental.

2. NOVEDADES EN EL DERECHO AMBIENTAL

Conforme precisamos previamente, analizaremos aquí las principales novedades en el derecho ambiental en el año 2021. En la medida que todos los casos nos parecen relevantes, hemos optado por seguir el orden en que las normas fueron publicadas.

2.1. AVANCES EN LA GESTIÓN DE HUMEDALES

El 6 de mayo de 2021 se publicó el Decreto Supremo N° 006-2021-MINAM, conforme al cual se aprobaron disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales.

Cabe destacar que este decreto fue trabajado en el marco del Comité Nacional de Humedales (creado muchos años atrás mediante el Decreto Supremo N° 005-2013-PCM), liderado por el Ministerio del Ambiente, y conformado por la Autoridad Nacional del Agua (“ANA”), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (“SERFOR”), el Ministerio de la Producción, el Instituto del Mar del Perú, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (“SERNANP”) y la Asamblea nacional de gobiernos regionales.

Como resalta la misma norma, su finalidad no es otra que garantizar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas de humedales. Si bien la justificación de ello puede considerarse evidente, la exposición de motivos de la norma nos recuerda la importancia de los humedales², al destacar que son “elementales para el equilibrio ecológico y para enfrentar los desafíos frente al cambio climático”. Siendo uno de los ecosistemas más importantes

² La norma bajo comentario – en su artículo 5 – define los humedales como “extensiones o superficies cubiertas o saturadas de agua, bajo un régimen hídrico natural o artificial, permanente o temporal, dulce, salobre o salado, y que albergan comunidades biológicas características, que proveen servicios ecosistémicos”.

(en términos de diversidad biológica, importancia socioeconómica, mantenimiento hídrico, entre muchos otros servicios ecosistémicos), resultaba necesario establecer un marco normativo que garantizara una tutela adecuada frente a una serie de amenazas (construcciones mal planificadas, sobrepastoreo, entre otras).

La norma es aplicable a todas las personas que realizan o pretenden realizar actividades en los humedales de todo el territorio nacional.

Mediante este decreto se resalta que la gestión de los humedales es multisectorial y se realiza bajo un enfoque descentralizado. En ese sentido, así como el Ministerio del Ambiente tiene un rol fundamental como articulador³ y concertador, también cumplen roles esenciales SERFOR, la ANA, el SERNANP, el OEFA, los gobiernos regionales, entre otras administraciones públicas.

Ahora bien, lo más relevante de la norma se encuentra en su capítulo tercero, referido a la *gestión sostenible de humedales*. El capítulo comienza fijando reglas claras de competencia, de manera que queden perfectamente articulados los roles del Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales y locales.

Un segundo aspecto relevante es el relativo a la elaboración de Planes de Gestión Sostenibles, a cargo de los gobiernos locales. Cabe destacar que se ha dispuesto que la elaboración y aprobación de estos planes se realizará de manera participativa, incluyendo la intervención de los actores locales clave. Estos planes, cuya vigencia será no menor a cinco años, establecen los objetivos y acciones para la conservación, uso sostenible, rehabilitación y/o recuperación de los humedales.

Por otro lado, la norma fija la necesidad de promover tanto la conservación como la recuperación de los humedales. Dicha promoción involucrará tanto la inversión pública como la privada.

Asimismo, la norma establece prohibiciones a fin de resguardar los humedales. Entre ellas, cabe destacar: (i) la disposición de residuos en lugares no autorizados, así como la implementación de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos en ecosistemas de humedal; (ii) efectuar

³ Cabe notar la pertinencia de tener una administración que articule la labor de las múltiples administraciones involucradas. En la edición anterior del observatorio, Rosa Gómez nos advertía sobre los problemas originados en Chile por la ausencia de un órgano encargado de coordinar la protección de los humedales. Cfr. GÓMEZ, Rosa. [Chile: análisis de la evolución regulatoria de la protección de los humedales](#). En: *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Coordinado por Gerardo García, Jesús Jordano, Blanca Lozano y Alba Nogueira. Madrid: CIEMAT, 2021, p. 192.

descargas de aguas residuales sin autorización y sin tratamiento previo; (iii) realizar actividades sin autorización que afecten las fuentes y cuerpos de agua; (iv) la extracción de turba para fines comerciales; y, (v) la introducción de especímenes de especies exóticas invasoras y potencialmente invasoras.

Finalmente, es importante resaltar lo que se encuentra pendiente. La misma norma dispone que, en un plazo de doscientos cuarenta días hábiles, el SERFOR y la ANA actualizarán los cuadros de tipificación de infracciones que están bajo su competencia. Esta disposición no sólo es relevante porque refuerza el *enforcement* que tendrá la tutela de los humedales, sino que además deberá evaluarse con cautela. En efecto, es importante recordar que, en el proceso de tipificación, las administraciones tendrán que ser muy cuidadosas para evitar duplicidades que, en la práctica, terminarán generando problemas de tipicidad y *non bis in idem*.

Del mismo modo, la norma dispone que la ANA deberá aprobar directrices para la identificación y delimitación de los humedales. Como resulta evidente, esta labor es trascendental si queremos que la norma sea *eficaz*, es decir, que sea cabalmente cumplida.

2.2. GESTIÓN Y MANEJO DE BIENES PRIORIZADOS: NEUMÁTICOS FUERA DE USO

El 26 de julio de 2021 se publicó el Decreto Supremo N° 024-2021-MINAM, conforme al cual se aprobó el régimen especial de gestión y manejo de neumáticos fuera de uso. Para comprender la importancia de esta norma es necesario referirnos a la normativa de residuos sólidos.

En efecto, la Ley general de residuos sólidos introdujo en nuestro ordenamiento jurídico el *principio de responsabilidad extendida del productor* como mecanismo para promover que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores se involucren en las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos, de manera que se priorice la recuperación y valorización de los residuos⁴.

En esa línea, se implementó un régimen especial de gestión de residuos de *bienes priorizados*. En este contexto, era necesario contar con un régimen especial para los *neumáticos fuera de uso*, como residuos de bienes priorizados.

Ahora bien, es importante destacar – como se hace en la exposición de motivos de la norma – que no estamos ante una novedad en el derecho comparado. Así, la exposición de motivos da cuenta de la regulación existente en España, Portugal, Chile y Colombia.

⁴ Vale notar que, anteriormente en el Perú, dicho principio fue clave para la creación de un régimen especial de gestión y manejo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

La razón de que exista esta regulación especial en otros países y de que se haya incorporado recientemente en el Perú se encuentra en la particularidad de estos residuos. Como bien señala la exposición de motivos de la norma, existe tanto un incremento de neumáticos fuera de uso, como una inadecuada disposición de los mismos. Las causas son variadas: van desde la existencia de actividades informales, hasta los costos asociados al transporte de dichos residuos hacia las infraestructuras de valorización o disposición.

En suma, el Perú enfrenta un serio problema de inadecuada gestión y manejo de neumáticos fuera de uso. Y ello deriva en graves efectos nocivos para el medio ambiente y la salud de las personas.

De ahí que esta norma sea relevante, porque busca precisamente minimizar la generación de neumáticos fuera de uso, priorizando su *recuperación y valorización*. En otras palabras, se persigue una eficiente gestión y manejo de estos residuos, en una lógica que busca alinearse con los principios de la economía circular, la cual está calando modernamente en el derecho ambiental, desde la perspectiva de la reutilización y el aprovechamiento de los bienes para un segundo uso o para el aprovechamiento de los residuos⁵.

Dicho esto, corresponde analizar las principales disposiciones de esta norma. Como era de esperarse, la norma es aplicable a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, siempre que sea generador, productor, operador, distribuidor o comercializador en actividades vinculadas a neumáticos.

En ese sentido, la norma dispone una serie de obligaciones en cabeza de cada uno de los actores más relevantes: productores, distribuidores, comercializadores, generadores y operadores.

Entre las obligaciones más importantes destacamos aquella que se impone al productor: la presentación de un *Plan de Manejo de neumáticos fuera de uso* al Ministerio del Ambiente, entidad que lo evaluará y aprobará. La idea es que dicho plan no sólo sirva para identificar a toda la cadena de operadores, sino que además fije el sistema de manejo de los neumáticos fuera de uso y establezca las estrategias de recolección y valorización.

⁵ Sobre el tema, véase: NOGUEIRA LOPEZ, Alba y VENCE, Xavier (Directores): *Redondear la economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2021. 400 pp, y también, REVUELTA PÉREZ, Inmaculada y JÓSEP OCHOA MONZÓ (Directores): *Economía circular y responsabilidad social*. Thomson Reuters Aranzadi – Generalitat Valenciana. Cizur Menor, 2021.

Por otro lado, interesa destacar que la norma prevé un mecanismo *progresivo* de recolección y valorización, en función de metas que van progresando durante cinco años.

Finalmente, es importante resaltar también lo que se encuentra pendiente. La norma dispone que el OEFA aprobará un nuevo cuadro de tipificación de infracciones y sanciones aplicable a este régimen especial.

2.3. LEY SOBRE CONTAMINACIÓN LUMÍNICA

El 27 de julio de 2021 se publicó la Ley 31316, Ley de prevención y control de contaminación lumínica. Como señala la propia norma, su objetivo es establecer un marco regulatorio aplicable a todas las fuentes de contaminación lumínica.

Esta norma era necesaria, no sólo porque estamos hablando de un tipo de contaminación con muchos efectos perjudiciales para la salud de las personas, la seguridad vial y hasta la vida silvestre⁶, sino porque además estaba creciendo exponencialmente sin regulación en el Perú.

En ese sentido, la norma es aplicable a: (i) la iluminación proveniente de actividades deportivas, industriales, productivas y servicios; (ii) elementos de publicidad exterior (avisos publicitarios); y, (iii) alumbrado de las vías públicas. La misma ley excluye a las actividades en donde la iluminación resulta imprescindible para garantizar a vida, seguridad e integridad de las personas; sin embargo, omite precisar cuáles serían dichas actividades.

Luego de establecer algunas definiciones técnicas y definir su ámbito de aplicación, la ley se divide en tres capítulos. Cada uno referente a uno de los tipos de actividad generadora de contaminación lumínica.

Así, la ley inicia con los elementos de publicidad exterior, fijando ciertas restricciones, que necesariamente se ubican dentro de la confluencia de temas jurídicos vinculados a la competencia municipal sobre las vías públicas y el urbanismo. Por ejemplo, se prohíbe su instalación en zonas residenciales. Por otro lado, se establece la posibilidad de restringir su actividad en función de horarios.

Asimismo, la norma establece una serie de obligaciones en cabeza de los titulares de dichos elementos de publicidad. Además de las obligaciones recurrentes de obtener una autorización para la instalación o de cumplir las

⁶ Un análisis sobre dichos impactos en el Perú, puede verse en: GRANDEZ Percy y MONTEFERRI Bruno. [El Congreso y la urgencia de una norma que regule la contaminación visual y lumínica](#). *Actualidad Ambiental*, 2020. Disponible en internet.

condiciones establecidas por la autoridad competente (como el respeto a los límites máximos permisibles), destacan algunas interesantes, como la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil que permita cubrir los costos de cualquier accidente provocado durante la instalación, operación, retiro o disposición final. Del mismo modo, destaca la obligación presentar un instrumento financiero a favor de la entidad que le otorga la autorización para garantizar el costo que acarrea el retiro de esta estructura, en caso su titular se declare en insolvencia.

Estas obligaciones son llamativas porque, como se podrá intuir, no guardan relación con el objetivo principal de la norma vinculado a la contaminación lumínica. En realidad, son obligaciones que se podrían exigir al titular de cualquier autorización. De ahí que su inclusión en esta ley resulta un poco incoherente atendiendo a la finalidad de la misma.

En el caso del alumbrado en las vías públicas, la ley también fija obligaciones técnicas, destacando aquella que impone garantizar que los focos y los postes de alumbrado se diseñen e instalen de manera que se prevenga la contaminación lumínica y se favorezca el ahorro energético y el uso adecuado de la energía⁷.

Finalmente, en el caso de la iluminación proveniente de otras actividades (deportivas, industriales, etcétera), la norma se limita a un enunciado muy genérico: "(...) tienen la obligación de cumplir las disposiciones legales y los parámetros técnicos aprobados por las autoridades competentes respecto a cada una de estas materias, en el reglamento de la presente ley". En ese sentido, lo más probable es que las obligaciones específicas se detallen en la vía reglamentaria.

Lo dicho nos lleva al último aspecto relevante. La ley aun no entra en vigencia. En efecto, la misma norma dispone que entrará en vigencia el año siguiente de la fecha de publicación de su reglamento. Sin embargo, el reglamento aún no ha sido aprobado.

En ese sentido, no puede negarse la importancia de la norma en un escenario – como el peruano – en donde la contaminación lumínica se ha vuelto alarmante. No obstante, como se ha visto, la ley resulta muy ambigua e insuficiente en muchos extremos. Por ello, no es posible realizar un balance serio, sin antes conocer las disposiciones que reglamentarán esta ley.

⁷ Cabe notar que estas medidas, con un buen desarrollo reglamentario, podrían compaginar la lógica de las *smart cities* con la tutela del ambiente urbano. Sobre el particular, véase MARTÍNEZ, Rubén. *Smart cities y protección del medio ambiente. Cuadernos de Derecho Local*, N° 57, 2021, p. 50. Asimismo, también puede verse, MORA RUIZ, Manuela (directora): *Smart cities, innovación social y jurídica y el reto de la transición ecológica*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2021.

2.4. REGLAMENTO DEL REGISTRO DE CONSULTORAS AMBIENTALES

Un mes después de la publicación de la norma antes comentada, se publicó el Decreto Supremo N° 026-2021-MINAM que aprobó el Reglamento del Registro Nacional de Consultores Ambientales. Si bien la existencia de un registro de esta naturaleza no es novedad, lo cierto es que esta nueva norma resulta importante porque se emitió para guardar coherencia con las reglas de *simplificación administrativa*. Nos explicamos.

En el Perú existe el llamado Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”). De acuerdo con las normas que rigen este sistema, todo titular o proponente de un proyecto de inversión debe obtener un *estudio de impacto ambiental*, que es realizado por una consultora ambiental autorizada por la autoridad administrativa competente. La idea es que el instrumento de gestión ambiental sea desarrollado por una consultora (que puede ser una empresa o persona natural) habilitada por la autoridad administrativa y que cuente con experiencia específica en la materia.

En ese contexto, se creó el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de estudios ambientales. Todo ello bajo la competencia del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (“SENACE”).

Ahora bien, como resalta la exposición de motivos de la norma, existían incongruencias entre el régimen previo y las normas de simplificación que se habían consagrado en múltiples disposiciones: el Decreto Legislativo N° 1246 y, más importante aún, la Ley de procedimiento administrativo general (*norma común* para la administración pública peruana que ha sido objeto de varias modificaciones en los últimos cinco años).

Por ejemplo, en el marco de la simplificación, la vigente Ley de procedimiento administrativo general dispone la *vigencia indeterminada* de los títulos habilitantes. De esta forma se eliminó la carga de renovación que pesaba sobre los ciudadanos. Considerando esta norma, era necesario introducir modificaciones para el registro de consultoras ambientales, bajo la premisa de que la inscripción en el registro constituye un *título habilitante*⁸.

⁸ Cabe hacer notar que en el Perú (a diferencia de lo que ocurre en el régimen español donde el concepto de “título habilitante” no es utilizado, y fue antes que nada una propuesta de la tesis doctoral de Luis ARROYO JIMÉNEZ – “Libre empresa y títulos habilitantes”, CEPC, Madrid, 2004), se ha generalizado el uso de la referida expresión,

Otro ejemplo lo encontramos en el llamado *procedimiento de aprobación automática*. Con los cambios introducidos en la Ley de procedimiento administrativo general⁹, se precisó que la inscripción en registros administrativos estaría sujeta a aprobación automática. En virtud de ello, también era necesario realizar dicho cambio normativo en el régimen jurídico del registro de consultoras ambientales.

Por otro lado, también era necesario introducir otro tipo de cambios que coadyuvaran a revalorar el rol de las consultoras y que mejoraran la calidad de los estudios ambientales. En ese sentido, la finalidad del reglamento – como señala su artículo 2 – consiste en “promover la mejora continua del servicio que brindan las consultoras ambientales”.

Dicho ello, corresponde analizar las principales disposiciones del reglamento. Como es natural, muchas disposiciones son similares a las que contenía el hoy derogado Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales. En ese sentido, resaltaremos las novedades que trae el nuevo reglamento.

En términos de *principios*, el reglamento vigente incorpora los *principios de integridad, independencia y mejora continua*. Sobre este último principio, el reglamento precisa que se efectiviza mediante la implementación de mejores prácticas o tecnologías y referenciación a estándares internacionales.

Por otro lado, conforme a lo señalábamos antes, el procedimiento de inscripción en el registro ha variado: de ser un procedimiento de evaluación previa ha pasado a ser uno de *aprobación automática*. De esta forma se asegura la celeridad, porque de un procedimiento que duraba treinta días hábiles se ha pasado a un procedimiento en donde el título habilitante se obtiene al momento mismo de formular la solicitud. Sin embargo, ello conlleva (o debe conllevar) necesariamente un mayor énfasis en la fiscalización. De ahí que el nuevo reglamento – a diferencia de su predecesor – contenga toda una sección dedicada al régimen de *fiscalización posterior*, a fin de que el SENACE realice una revisión posterior aleatoria de los registros aprobados automáticamente, para declarar su nulidad en caso se demuestre fraude o falsedad.

En la misma línea de simplificación se ha modificado la vigencia de la inscripción: de una vigencia de tres años se ha pasado a una *vigencia indeterminada* (regla general para todos los títulos habilitantes, según la Ley de procedimiento administrativo general).

en lugar de – correctamente – distinguir entre autorizaciones, licencias, permisos, dispensas y el resto de técnicas de habilitación para el ejercicio de actividades reguladas.
⁹ Efectuados en el año 2016, mediante el Decreto Legislativo N° 1272.

Cabe resaltar que este cambio normativo consagra lo que, en su momento, fue una orden del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual ("Indecopi"). En el Perú, en mérito a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1256, el Indecopi es una administración pública que tiene competencia para revisar la legalidad de las normas reglamentarias que emiten otras administraciones (en caso constituyan requisitos, exigencias, prohibiciones o cobros *ilegales* que impidan el acceso al mercado por parte de los particulares), declarándolas *barreras burocráticas ilegales*¹⁰ y disponiendo su *inaplicación*. En ese contexto, el Indecopi – mediante Resolución N° 614-2019-SEL-INDECOPI – ya había declarado como barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de tres años de la inscripción en el registro mencionado.

Ahora bien, es importante resaltar que la vigencia indeterminada en nada afecta la obligación de tramitar una modificación del registro (por ejemplo, si cambia el número de integrantes de la consultora) o una actualización de los datos.

El anterior reglamento contenía disposiciones que regulaban la promoción de la calidad de estudios ambientales. Sin embargo, se trataba de una regulación escasa. El nuevo reglamento es mucho más preciso e incluye distintos mecanismos: (i) indicadores de desempeño; (ii) sistemas de gestión de calidad; (iii) difusión de buenas prácticas; entre otros.

Asimismo, el nuevo reglamento prevé diversas obligaciones que recaen en las consultoras ambientales. En la misma línea, el reglamento establece un régimen de infracciones y sanciones a cargo del OEFA. Cabe resaltar que, en caso de infracciones muy graves, la sanción puede ser incluso la *cancelación* de la inscripción en el registro, con la consiguiente prohibición de inscribirse por un plazo de dos (2) años.

En suma, es posible hacer un balance positivo de la nueva regulación, porque combina bien las exigencias de un régimen simplificado con la necesidad de garantizar la idoneidad en las actividades que realizan las consultoras ambientales.

¹⁰ Sobre el modelo actual de barreras burocráticas en el Perú, puede verse el reciente trabajo de CARRILLO, César. Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Themis-Revista de Derecho*, N° 78, 2020, pp. 416-423.

2.5. CAMBIOS EN EL REPORTE DE EMERGENCIAS AMBIENTALES

El 2 de setiembre de 2021 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 17-2021-OEFA-CD que modificó el Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA. Los cambios no son muchos, pero son trascendentales.

En primer lugar, es preciso mencionar que el régimen de reporte de emergencias ambientales se encuentra regulado desde el 2013 en el Perú. La lógica detrás es que los titulares de actividades fiscalizadas por el OEFA coadyuven en la labor de fiscalización, reportando oportunamente las emergencias ambientales.

La norma definía (y sigue definiendo) la emergencia ambiental en los siguientes términos: “un evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incide en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente”.

Como puede apreciarse, la definición era bastante genérica. Ello determinaba que muchos casos (sin importar su nivel de riesgo o características) debían ser reportados. La ausencia de un filtro adecuado generaba una serie de costos: tanto para el administrado que – ante la incertidumbre – debía reportar todos los hechos que pudieran ser considerados una emergencia, como para la administración que debía evaluar todos esos casos.

En ese sentido, conforme se indica en los antecedentes de la norma modificatoria, existía la necesidad de cambiar el régimen de reporte de emergencias para que éste sea *proporcional* al nivel de *riesgo*. Por ello, ahora, la obligación de reportar una emergencia ambiental está sujeta a una *metodología de estimación de riesgos*.

Esta metodología se sustenta en la ubicación del suceso (por ejemplo, si se trata de un área natural protegida, ecosistema frágil, etcétera) y en una serie de factores relevantes: (i) cantidad y peligrosidad del elemento liberado; (ii) sustancia involucrada; (iii) dimensión del área involucrada; (iv) afectación de componentes ambientales; y, (v) recurrencia del evento.

Cabe resaltar que además se ha facilitado el uso de esta metodología con un aplicativo implementado por el OEFA, denominado “Estimador de riesgos ambientales de emergencias” o “ERA Emergencias”.

Sin duda alguna, se trata de una mejora en términos de reducción de costos para los administrados y la administración. Asimismo, la incorporación de criterios específicos para definir una emergencia reportable y la implementación de un aplicativo contribuyen a dotar de *predictibilidad* al régimen de reporte.

No obstante, queda pendiente evaluar cómo operará en la práctica este sistema. Si bien el uso de un aplicativo puede ser ideal para garantizar predictibilidad, también podría ser fuente de errores si el algoritmo no está bien diseñado o si resulta insuficiente para casos imprevistos. En dicho escenario queda por definir quién y cómo se asume el costo de un error. El *principio de confianza legítima* será clave para evaluar estos posibles casos.

2.6. LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES PARA EMISIONES ATMOSFÉRICAS DE LAS ACTIVIDADES DE GENERACIÓN TERMOELÉCTRICA

Finalmente, tenemos al Decreto Supremo N° 030-2021-MINAM, publicado el 30 de octubre de 2021, conforme al cual se aprobaron los límites máximos permisibles para emisiones atmosféricas de las actividades de generación termoeléctrica.

Conforme al artículo 32 de la Ley General del Ambiente, los límites máximos permisibles son una medida de concentración que caracterizan a un efluente o emisión. Si se excede, causa o puede causar daños a la salud, al bienestar y al ambiente. En tal sentido, los límites máximos permisibles son instrumentos que coadyuvan a la prevención de daños ambientales.

Ahora bien, como se indica en la exposición de motivos de esta norma, se ha verificado que la actividad de generación termoeléctrica no sólo representa una actividad importante para la sociedad, sino que además es susceptible de generar impactos relevantes en el componente ambiental aire. De ahí que haya sido imprescindible aprobar los límites máximos permisibles para este caso.

Esta norma es aplicable a todas las personas que operen unidades de generación termoeléctrica en el Perú, destinadas a la generación eléctrica para el mercado eléctrico y/o de uso propio, cuya potencia nominal sea igual o mayor a 0,5 MW y que empleen combustibles sólidos, líquidos y/o gaseosos.

La norma sólo excluye a: (i) aquellas unidades que operen menos de quinientas (500) horas al año; (ii) aquellas destinadas al arranque rápido por emergencia y carga esencial en el marco de una declaración de estado de emergencia; y, (iii) aquellas destinadas exclusivamente para la prestación de servicios de saneamiento.

Por último, cabe resaltar que esta norma contempla un plazo de adecuación. En efecto, expresamente se dispone que aquellos que cuentan con un instrumento de gestión ambiental aprobado deberán adecuar su actividad para el cumplimiento de los límites máximos permisibles. Para ello, cuentan con un plazo máximo de seis (6) meses.

3. AGENDA PENDIENTE EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Como se ha podido apreciar, brillan por su ausencia cambios relevantes en el campo de la fiscalización ambiental (con excepción del caso de los reportes de emergencias). Por ello, sostenemos que hay una “agenda pendiente”.

En el Perú, la fiscalización ambiental está encomendada principalmente a una autoridad administrativa: el OEFA. En ese sentido, nos centraremos en una reforma que podría (y debería) realizarse para mejorar la actuación del OEFA, sin descuidar la tutela de los derechos de los administrados en el marco de la fiscalización y del eventual procedimiento sancionador.

Si bien están pendientes reformas necesarias en materia de subsanación voluntaria y de separación entre órganos instructores y decisores, nos parece importante resaltar aspectos que son necesarios para mejorar el *enforcement* a cargo del OEFA.

Uno de dichos temas pendientes es la transferencia de funciones en materia ambiental del *sector transportes*. Estas funciones se encuentran actualmente en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Mediante Resoluciones de Consejo Directivo N° 007 y 008-2022-OEFA/CD, el OEFA aprobó sus planes anuales de fiscalización ambiental para los años 2022 y 2023. Aquí se compromete – una vez más – a cumplir con la transferencia de funciones antes mencionada.

Como se ha señalado¹¹, esta transferencia es muy importante porque actualmente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no puede cumplir adecuadamente con sus funciones de fiscalización, al ser la misma administración encargada de promover el sector. Ello, sin dejar de mencionar que – debido a sus otras funciones y limitados recursos – no puede cumplir

¹¹ Cfr. lo señalado por MORA, Carol y JARA, Bryan. [¿Por qué es clave que OEFA asuma la fiscalización ambiental del sector transportes?](#) *Actualidad Ambiental*, 2022. Disponible en internet.

con la cantidad óptima de fiscalizaciones¹². En ese sentido, la *especialización* y *neutralidad* del OEFA son elementos clave que determinan la necesidad de impulsar la transferencia de funciones.

Vale notar que esta transferencia no sólo beneficiaría al interés público subyacente a toda actividad de fiscalización. También puede servir de garantía para los administrados fiscalizados.

Si bien la normativa de fiscalización ambiental dista de ser la mejor, lo cierto es que ha incorporado figuras importantes que van en la línea de la llamada *regulación responsiva*¹³. Así, destacan figuras importantes como la supervisión orientativa o las medidas administrativas distintas a la sanción. De ahí que la transferencia no sólo implique una mejora en términos de *enforcement*, sino también en términos de mayores garantías.

4. CONCLUSIONES

Como ha podido apreciarse, el 2021 ha sido un año lleno de novedades para el derecho ambiental en el Perú. Es importante resaltar que nos hemos referido tanto a verdaderas innovaciones como a modificaciones normativas que buscan mejorar regulaciones preexistentes.

En el primer rubro hemos analizado tanto la ley sobre contaminación lumínica, como la norma que regula la gestión de neumáticos fuera de uso en su calidad de bienes priorizados. Asimismo, cabe destacar la reciente regulación de los límites máximos permisibles para emisiones atmosféricas en las actividades de generación termoeléctrica.

En el rubro de modificaciones normativas, hemos analizado las nuevas disposiciones para la gestión de humedales, así como los cambios en la regulación del registro de consultoras ambientales y en el sistema de reporte de emergencias.

¹² En ese sentido, se ha precisado que "(...) para el 2022, solo se han programado 28 supervisiones de proyectos de carreteras en todo el país durante todo el año (sin considerar claro está, las supervisiones ambientales especiales que puedan haberse desarrollado), mientras que en el caso del OEFA, solo para el sector minería, se tiene previsto realizar alrededor de 424 supervisiones programadas". MORA, Carol y JARA, Bryan. *Ibid.*

¹³ Sobre la regulación responsiva en el Perú, véase: OCHOA, Francisco. Enfoque responsivo en la fiscalización administrativa. Teoría, marco legal y práctica. En: *Estudios sobre Derecho Administrativo. Vol. I. A 20 años de la ley del procedimiento administrativo general*. Dirigido por Eloy Espinosa-Saldaña. Lima: Derecho & Sociedad, 2021, pp. 547-552. Sobre la regulación responsiva en el régimen de fiscalización ambiental peruano, véase: GAMARRA, Sebastián. De la indulgencia a la condena: la responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *Themis-Revista de Derecho*, N° 74, 2018, pp. 112-117.

Cabe destacar que, en todos los casos, hemos resaltado también lo que se encuentra pendiente para efectivizar plenamente la nueva regulación. En algunos casos urge la reglamentación de la norma (como sucede con la ley sobre contaminación lumínica), mientras que en otros son necesarias normas de desarrollo para asegurar la fiscalización (como sucede con el caso de las consultoras ambientales, por citar solo un ejemplo).

Por último, se ha resaltado un tema pendiente en el campo de la fiscalización ambiental. Se trata de la necesidad de llevar a cabo la tantas veces anunciada transferencia de funciones del sector transportes, hoy en manos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Urge que la transferencia se lleve a cabo hacia el OEFA, no sólo porque así se garantizaría un mejor *enforcement*, sino porque además se garantizarían mejor los derechos de los administrados fiscalizados.

Al cierre de este artículo, los temas que han sido mencionados como “pendientes”, lo siguen siendo. Esperamos que las autoridades competentes actúen con la celeridad requerida para asegurar que las novedades que hemos comentado se efectivicen.

5. BIBLIOGRAFÍA

ARROYO JIMENEZ, Luis. *Libre empresa y títulos habilitantes*. Madrid: CEPC, 2004.

CARRILLO, César. Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *Themis-Revista de Derecho*, n. 78, 2020, pp. 409-426.

GAMARRA, Sebastián. De la indulgencia a la condena: la responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *Themis-Revista de Derecho*, n. 74, 2018, pp. 107-125.

GÓMEZ, Rosa. Chile: análisis de la evolución regulatoria de la protección de los humedales. En: Coordinado por García, Gerardo (Coord.); Jordano, Jesús (Coord.); Lozano, Blanca (Coord.); Nogueira, Alba (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 185-204. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=185> (Fecha de último acceso 07-09-2022).

- GRANDEZ Percy; MONTEFERRI Bruno. El Congreso y la urgencia de una norma que regule la contaminación visual y lumínica. *Actualidad Ambiental*, 2020. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/el-congreso-y-la-urgencia-de-una-norma-que-regule-la-contaminacion-visual-y-luminica/> (Fecha de último acceso 15-08-2022).
- MARTÍNEZ, Rubén. *Smart cities* y protección del medio ambiente. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 57, 2021, pp. 33-60.
- MORA, Carol; JARA, Bryan. ¿Por qué es clave que OEFA asuma la fiscalización ambiental del sector transportes? *Actualidad Ambiental*, 2022. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-por-que-es-clave-que-oefa-asuma-la-fiscalizacion-ambiental-del-sector-transportes/> (Fecha de último acceso 15-08-2022).
- MORA RUIZ, Manuela (directora): *Smart cities, innovación social y jurídica y el reto de la transición ecológica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- NOGUEIRA LOPEZ, Alba; VENCE, Xavier (Directores): *Redondear la economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, 2021
- OCHOA, Francisco. Enfoque responsivo en la fiscalización administrativa. Teoría, marco legal y práctica. En: Espinosa-Saldaña, Eloy (Dir.). *Estudios sobre Derecho Administrativo. Vol. I. A 20 años de la ley del procedimiento administrativo general*. Lima (Perú): Derecho & Sociedad, 2021, pp. 535-555.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada; OCHOA MONZÓ, Jóssep (Directores): *Economía circular y responsabilidad social*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi – Generalitat Valenciana, 2021

Análisis de la ley n° 21.368 que establece medidas para la disminución de la generación de residuos en Chile

Rosa Fernanda Gómez González

SUMARIO: 1. ASPECTOS GENERALES. 2. SOBRE LAS LIMITACIONES A LA ENTREGA DE PRODUCTOS DE UN SOLO USO. 3. REGULACIÓN DE LAS BOTELLAS PLÁSTICAS. 4. LA OBLIGACIÓN DE SENSIBILIZACIÓN. 5. EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE. 6. CERTIFICACIÓN DE PLÁSTICOS. 7. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN. 8. DESAFÍOS VINCULADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY. 9. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El objeto de este trabajo es dar cuenta de la publicación de la Ley N° 21.368, mediante la cual se busca proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, a través de la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

ABSTRACT: The purpose of this work is to account for the publication of Law No. 21,368, which seeks to protect the environment and reduce the generation of waste, by limiting the delivery of single-use products in retail establishments. food, promoting the reuse and certification of single-use plastics, and the regulation of disposable plastic bottles.

PALABRAS CLAVE: Chile. Medio Ambiente. Residuos plásticos. Reutilización. Certificación. Compostaje.

KEYWORDS: Chile. Environment. Plastic waste. Reuse. Certification. Composting.

1. ASPECTOS GENERALES

El 2021 ha sido un año relevante en materia de reciclaje de plástico en Chile, tema que constituye uno de los principales ejes del Ministerio de Medio Ambiente, ello por cuanto a través de la ley N° 21.368, se regula la entrega de plásticos de un solo uso, y modifica los cuerpos legales que indica. La norma tiene su origen en diversas mociones parlamentarias¹ y fue publicada en el Diario Oficial el 13 de agosto de 2021.²

Según los datos proporcionados por la Fundación Ellen MacArthur, a nivel global se producen 78 millones de toneladas de plástico, cifra de la cual sólo el 2% vuelve a los mismos productos. Por su parte, un 8% de las toneladas de plásticos que son reciclados para otros tipos de productos, mientras que el 90% restante se pierde, ya sea porque llega al medio ambiente, a un relleno sanitario o a una planta de incineración.

En Chile, el consumo anual de plástico es de 990.000 toneladas, reciclándose sólo 83.679 toneladas anuales, lo que representa el 8,5% del total³. En tanto, del total de plásticos reciclados, el 17% es de origen domiciliario y 83% de origen no domiciliario. Con todo, el desafío es lograr que un alto porcentaje de recicle y que otro se reutilice, de manera que el porcentaje de plástico que llegue al medio ambiente sea marginal.

Bajo tal contexto, el objeto de la ley es proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, mediante la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

¹ Boletines N°s 11.429-12; 11.809-12; 12.275-12; 12.516-12; 12.561-12; 12.633-12 y 12.641-12, refundidos.

² Las disposiciones de la ley entrarán en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, salvo lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° que comenzará a regir en el plazo de tres años, contado desde su publicación para todos los productos de un solo uso, cualquiera sea el material del que estén compuestos, excepto para el poliestireno expandido, en cuyo caso lo dispuesto en dichos artículos comenzará a regir en el plazo de seis meses, contado desde la publicación de la ley.

³ Este porcentaje es bajo si se le compara con el promedio internacional que asciende al 10%.

La norma busca ampliar el marco de acción establecido por la ley N° 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje y la ley N° 21.100, que prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional, reforzando con ello las medidas de protección ambiental.

La ley consta de 16 artículos que se refieren a los aspectos sustantivos de la norma. Por su parte, los artículos 17 a 19 modifican otras normas legales con el objeto de ajustarlas a los cambios establecidos en la ley y para entregar competencias a los órganos de fiscalización y control⁴. a lo cual hay que agregar dos artículos transitorios.

Para efectos de la aplicación de la ley, la misma norma establece en su artículo 2°, un conjunto de definiciones dentro de las cuales destacan los conceptos de botellas plásticas, plástico, plástico certificado, producto de un solo uso, entre otros términos.⁵

2. SOBRE LAS LIMITACIONES A LA ENTREGA DE PRODUCTOS DE UN SOLO USO

La ley establece diversas prohibiciones relacionadas con la entrega de productos de un solo uso, la cual varía dependiendo del lugar donde se consumen los bebestibles y comida.

Así, cuando se trate de consumo dentro del establecimiento, se prohíbe la entrega, a cualquier título, de productos de un solo uso, cualquiera sea el material del que estén compuestos (artículo 3°).

Por su parte, cuando se trate de consumo fuera del establecimiento, estará permitida la entrega de productos desechables de materiales valorizables distintos del plástico, o plástico certificado⁶. Con todo, los productos de un solo uso distintos de los envases de comida preparada deberán ser entregados únicamente cuando el consumidor expresamente los solicite (artículo 4°).

⁴ Ley N° 19.300, sobre Bases generales del medio ambiente; la ley N° 21.417 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente y la ley N° 15.213, sobre organización y atribuciones del juzgado de policía local.

⁵ a) Bebestible; b) Botella plástica; c) Botella plástica desechable; d) Botella retornable; e) Comercializador de bebestibles; f) Comida preparada; g) Consumo dentro del establecimiento de expendio de alimentos; h) Consumo fuera del establecimiento de expendio de alimentos; i) Establecimiento de expendio de alimentos; j) Plástico; k) Plástico certificado; l) Productos de un solo uso; m) Supermercado; y n) Tiendas de conveniencia.

⁶ Esta prohibición comenzó a regir en febrero de 2022.

Las prohibiciones anteriores también serán aplicables al expendio de comida preparada dentro de las dependencias de los organismos públicos, a menos que por razones sanitarias, higiénicas, de emergencia o seguridad, sea necesaria la entrega de productos de un solo uso (artículo 5° inc. 1°).

3. REGULACIÓN DE LAS BOTELLAS PLÁSTICAS

En relación con este tipo de objetos, la ley establece diversas reglas orientadas a incentivar el reciclaje y exigir el uso de botellas retornables.

Por una parte, todos los comercializadores de bebestibles estarán obligados a ofrecer bebestibles en botellas retornables y a recibir de los consumidores estos envases (obligación de retornabilidad)⁷. El reglamento determinará el porcentaje de botellas de formato retornable disponibles en vitrina a la venta que deben ofrecer los supermercados (artículo 8°)⁸. El aludido porcentaje no podrá ser inferior al 30 por ciento, a partir del tercer año desde la publicación de la ley.

Enseguida, las personas naturales o jurídicas, sean o no establecimientos de expendio de alimentos, que comercialicen botellas plásticas desechables deberán demostrar que están compuestas por un porcentaje de plástico que haya sido recolectado y reciclado dentro del país, en las proporciones que determine el reglamento de la ley (artículo 7°). Dicha composición deberá ser certificada por Ministerio del Medio Ambiente.

Finalmente, la ley establece que los importadores de bebestibles en botellas plásticas desechables estarán exentos de cumplir las obligaciones anteriormente señaladas, sin embargo, deberán dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la ley N° 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje (artículo 9 inc. 1°). En tanto, los productores de bebestibles que sean micro, pequeñas o medianas empresas⁹, estarán exentas de las obligaciones antes referidas (artículo 9° inc. 2°).

⁷ Esta obligación comenzó a regir en febrero de 2022 para los supermercados y a partir de agosto de 2023 para los demás comercializadores de bebestibles.

⁸ El Ministerio del Medio Ambiente deberá dictar el reglamento en el plazo de 18 meses, contados desde la publicación de la ley.

⁹ Conforme al inciso segundo del artículo segundo de la ley N° 20.416.

4. LA OBLIGACIÓN DE SENSIBILIZACIÓN

En los casos en los cuales el consumidor expresamente solicite productos de un solo uso, los establecimientos que los entreguen deberán informar a los consumidores sobre la manera adecuada de valorizar los residuos en los que se transformarán dichos productos y sensibilizar a los consumidores sobre el impacto ecológico de los residuos y la importancia de su valorización (artículo 4º inc. 2º). Con todo, las bombillas, los revolvedores, cubiertos (tenedor, cuchara y cuchillo) y palillos de plásticos de un solo uso, se encontrarán prohibidos.

Además, los comercializadores de bebestibles deberán sensibilizar a los consumidores sobre la importancia de la retornabilidad de las botellas, publicando en sus góndolas la obligación de ofrecer a la venta este formato de botella (artículo 8º inciso final).

5. EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE

El Ministerio del Medio Ambiente será la entidad encargada de la educación ambiental y de la promoción del compostaje.

En efecto, el Ministerio deberá promover e implementar programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía sobre el impacto ecológico de los productos de un solo uso y la importancia de reducir su consumo, y fomentará el uso de productos reutilizables y retornables (artículo 15).

Por su parte, el Ministerio deberá promoverá el compostaje y el desarrollo del compostaje industrial a nivel municipal, pudiendo colaborar con dichas entidades para el desarrollo de plantas en las diversas comunas del país (artículo 16).

6. CERTIFICACIÓN DE PLÁSTICOS

Corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente otorgar los certificados de plásticos, de acuerdo a los requisitos y procedimiento que establezca el reglamento, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 ter de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (artículo 10 inc. 1º).

La verificación del cumplimiento de los requisitos que señale el reglamento se deberá realizar por entidades técnicas, cuya acreditación, autorización y control corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo 10 inc. 2°).

Para efectos de acreditar que un producto plástico cumple con los requisitos exigidos por esta ley, el fabricante o importador del mismo deberá contar con un certificado otorgado de conformidad con lo establecido en el reglamento referido (artículo 6° inciso 1°).

Los establecimientos de expendio de alimentos que entreguen productos de un solo uso de plástico certificado, deberán exhibir de forma visible al público, en su sitio electrónico y en el producto, el certificado que acredite dicha circunstancia respecto de todos los productos que se encuentran a disposición del público para ser entregados.

Los plásticos certificados deberán ser fácilmente distinguibles para los consumidores.

Otros productos de plástico distintos a los regulados en la ley N° 21.368, también podrán acceder a la certificación, en los términos que señale el reglamento.

7. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

La responsabilidad por las infracciones establecidas en la ley recaerá siempre sobre la persona natural o jurídica que explota el establecimiento de expendio de alimentos a cualquier título (artículo 14). También será responsable el comercializador que enajene, a cualquier título, a los consumidores finales, botellas plásticas desechables que no se encuentren certificadas. Asimismo, será responsable el comercializador de bebestibles que incumpla con la obligación de retornabilidad (artículo 14).

Corresponderá a las municipalidades fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, sin perjuicio de que cualquier persona podrá denunciar su incumplimiento (artículo 11).

Las infracción y multas establecidas por el incumplimiento a lo dispuesto en la ley será sancionado de acuerdo con la siguiente manera:

Precepto	Infracción	Sanción
Artículo 3°	Prohibición de entrega para consumo dentro del establecimiento	Multa a beneficio municipal entre 1 a 5 UTM ¹⁰ , por cada producto de un solo uso entregado en contravención a la ley.
Artículo 4°	Prohibición de entrega para consumo fuera del establecimiento y obligación de sensibilización	
Artículo 5°	Expendio de comida preparada en las dependencias de los organismos públicos	
Artículo 7°	Sobre certificación de la composición de las botellas plásticas desechables	Multa a beneficio municipal entre 1 a 5 UTM ¹¹ , por cada botella plástica desechable que sea comercializada sin la certificación correspondiente
Artículo 4° inc. 3°	Sobre la obligación de sensibilización a los consumidores. Los establecimientos que entreguen productos de un solo uso deberán informar a los consumidores sobre la manera adecuada de valorizar los residuos en los que se transformarán dichos productos y sensibilizar a los consumidores sobre el impacto ecológico de los residuos y la importancia de su valorización.	Multa de 1 a 20 UTM
Artículo 6° inciso 2°	Sobre la obligación de certificación. Aquellos establecimientos de expendio de alimentos que entreguen productos de un solo uso de plástico certificado, deberán exhibir de forma visible al público, en su sitio electrónico y en el producto, el certificado que acredite dicha circunstancia respecto de todos los productos que se encuentran a disposición del público para ser entregados, de acuerdo a las normas que se especifiquen en el reglamento.	

Tabla 1: infracción y multa. Fuente: elaboración propia (continúa en la página siguiente).

¹⁰ Unidades tributarias mensuales.

¹¹ Unidades tributarias mensuales.

Tabla 1 (continuación): infracción y multa. Fuente: elaboración propia.

Precepto	Infracción	Sanción
Artículo 8° inciso 3°	Sobre la obligación de sensibilización a los consumidores. Los comercializadores de bebestibles deberán sensibilizar a los consumidores sobre la importancia de la retornabilidad de la botella, publicando en sus góndolas la obligación de ofrecer a la venta este formato de botella.	Multa de 1 a 20 UTM
Artículo 8° inciso 1°	Obligaciones de retornabilidad para comercializadores de bebestibles. Todos los comercializadores de bebestibles estarán obligados a ofrecer bebestibles en botellas retornables y a recibir de los consumidores estos envases.	Multa a beneficio municipal de 1 a 20 UTM, por cada día en que no se encuentren disponibles para su venta bebestibles en formato botella retornable. También se entenderá que no se encuentran disponibles cuando no existan las góndolas establecidas para ofrecer bebestibles en formato botella retornable o no exista un mecanismo para recibir de los consumidores estos envases.

Las sanciones establecidas en la ley serán aplicadas por el Juzgado de Policía Local de la comuna donde se encuentre situado el establecimiento, de conformidad con el procedimiento ordinario contemplado en la ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local (artículo 12).

Para la determinación de las sanciones de multas, se considerarán las siguientes circunstancias: a) La conducta anterior del infractor y b) La capacidad económica del infractor (artículo 13)

8. DESAFÍOS VINCULADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

En primer término, uno de los principales desafíos dice relación con las disposiciones del nuevo texto de Carta Fundamental, el cual, de ser aprobado, puede incidir en la implementación de las medidas establecida en la ley.

En segundo lugar, será necesario una mayor coordinación por parte de las municipalidades, entidades que han quedado a cargo de los procesos de fiscalización del cumplimiento de las medidas dispuestas por la ley. En este sentido, no cabe duda de las amplias competencias que en materia ambiental tiene los municipios, a la cual se suma una nueva facultad, de modo que la coordinación de recursos humanos y financieros deberá ser mayor a efectos de atender a las nuevas exigencias legales, asegurando el cumplimiento efectivo de la norma.

En tercer lugar, el artículo 16 de la ley señala que el Ministerio deberá promoverá el compostaje y el desarrollo del compostaje industrial a nivel municipal, pudiendo colaborar con dichas entidades para el desarrollo de plantas en las diversas comunas del país. Al efecto, cabe señalar que este precepto no fue objeto de control preventivo de constitucionalidad, de modo que será necesario determinar si la competencia allí establecida permite a las municipalidades desarrollar una actividad económica (industrias de compostaje), y, en dicho caso, si requieren una norma de quorum calificado.

9. CONCLUSIONES

A través de la publicación de la ley N° 21.368 se busca proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, mediante la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

Esta norma se integra a las otras normas que se había dictado con anterioridad en el mismo sentido, reforzando la institucionalidad y las medidas en materia de producción y reutilización de plástico en Chile, contribuyendo a la protección ambiental.

El 2021 y el derecho ambiental en Costa Rica

Aldo Milano Sánchez

SUMARIO: 1. EFECTIVIDAD DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL EN EL DERECHO AMBIENTAL INTERNO Y VICEVERSA. 1.1. La efectividad de la Convención de Minamata sobre el mercurio en el derecho ambiental interno costarricense. 1.2. La efectividad del derecho ambiental interno en el derecho internacional de la inversión: el caso Crucitas. 2. DERECHOS FUNDAMENTALES EN COLISIÓN, UN CASO CONCRETO. 3. LA IMPRONTA DE LA ECOLOGIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COSTARRICENSE. 3.1. Los pasos de fauna. 3.2. El caso del Fipronil. 3.3. El caso del león Kivú. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El año 2021 fue muy prolífico en el ámbito ambiental en el caso costarricense, al generarse precedentes de diversa naturaleza que evidencian hitos importantes con relación a la efectividad de las normas internacionales e internas de carácter ambiental y el proceso de ecologización de los derechos humanos.

ABSTRACT: 2021 was a very prolific year in the environmental field in the Costa Rican case, generating precedents of a diverse nature that show important milestones in relation to the effectiveness of international and internal environmental law and the process of human rights greening.

PALABRAS CLAVE: Efectividad. Derecho ambiental internacional. Ecologización. Derecho Humanos.

KEYWORDS: Effectiveness. International and internal environmental law. Human rights greening.

1. EFECTIVIDAD DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL EN EL DERECHO AMBIENTAL INTERNO Y VICEVERSA

Como lo estiman Prieur et al. (2021), "...la efectividad del Derecho implica, en primer lugar, que la norma exista, que sea jurídicamente aplicable, que sea legal, que se conozca, que se entienda, que se respete, que se utilice, que se controle y que sea eventualmente sancionada por la administración o por el juez" (pág. 35).

Así, para los referidos autores, "debido a la gran cantidad de tratados internacionales que hay sobre medio ambiente, es conveniente considerar primero el asunto importante de la efectividad del derecho internacional en derecho nacional, que se refiere al mismo tiempo a la ratificación, incorporación, aplicación, a la implicación de la ONG y del público y a la costumbre internacional" (pág. 167).

Proponen, por ello, una serie de indicadores de la efectividad del derecho internacional ambiental en el derecho interno, uno de los cuales se refiere a la "aplicación nacional de los tratados", debiendo evaluarse, entre otras variables si "¿Existe un control de conformidad de las leyes a los tratados?, así como si "¿El acceso a los tribunales contra las decisiones que no respetan un tratado está abierto a todos?" (pág.168-169).

Desde mi punto de vista, es preciso, también, cuestionar el nivel de efectividad del derecho ambiental interno en el derecho internacional, específicamente, el relativo a la inversión extranjera directa.

En efecto, en el caso costarricense, se ha venido dando una serie de conflictos con inversionistas extranjeros que argumentan el quebranto de las garantías propias de esa materia, en virtud de la aplicación de normas ambientales internas, llevando el debate a la vía arbitral internacional prevista en los distintos instrumentos internacionales de ese ramo.

Desde ese punto de vista, he encontrado que, dentro de los sucesos de interés en materia ambiental acontecidos durante el año 2021 en Costa Rica, es posible identificar dos precedentes ilustrativos de la efectividad de las normas ambientales en la dimensión internacional y la interna.

En efecto, en el primer caso que comentaré, estimo que se ha generado un valioso precedente en la justicia constitucional costarricense que demuestra la existencia de mecanismos procesales idóneos para la efectividad del Derecho ambiental internacional en el Derecho interno (1.1).

Por su parte, en el segundo caso que analizaré, el cual deriva de un laudo arbitral internacional, más bien queda en evidencia la efectividad del Derecho ambiental interno en el Derecho internacional de la inversión (1.2).

1.1. LA EFECTIVIDAD DE LA CONVENCION DE MINAMATA SOBRE EL MERCURIO EN EL DERECHO AMBIENTAL INTERNO COSTARRICENSE

Si bien no se trata de un fallo dictado en el año 2021, lo cierto es que su texto fue de acceso público hasta ese año por lo que, dada la importancia del precedente, he estimado pertinente incluirlo en este reporte.

Antes debo señalar que la justicia constitucional costarricense es tan biodiversa como nuestro país, por lo que incluye prácticamente todos los mecanismos procesales para el control de la constitucionalidad de las leyes conocidos en el Derecho comparado, es decir, el control previo o abstracto a la usanza francesa, así como el control a posteriori, sea mediante la demanda de inconstitucionalidad de corte incidental o directa, en materias como la ambiental. Además, también se admite el control correctivo mediante la consulta judicial de constitucionalidad.

De este modo, dentro del control de constitucionalidad previo, existe casos en que es de carácter preceptivo (reformas constitucionales, tratados internacionales, entre otros) y otros en que es de corte potestativo, como sucede en el caso de "cualesquiera otros proyectos de ley" (art. 96 inciso b).

Así las cosas, según lo admite la Ley de la Jurisdicción Constitucional número 7135 ("LJC"), en el caso de la consulta potestativa se requerirá que sea planteada por un "número no menor de diez diputados" y una vez que se haya aprobado el proyecto en el primero de los dos debates que se requiere para su aprobación legislativa.

Este mecanismo de control preventivo, que he estudiado con detalle en otra oportunidad (Milano, 2016) plantea siempre polémica, sea entre politólogos -que lo adversan- como entre constitucionalistas que dividen sus criterios entre quienes lo adversan -la mayoría- y quienes lo consideran útil para prevenir dislocaciones al Ordenamiento jurídico -la minoría que ha venido *in crescendo*-.

Hecha esta breve introducción procesal constitucional, debo indicar que el caso que comento se relaciona con el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y su quebranto por un pretendido Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Mejoramiento Ambiental de la Minería Artesanal de la Minería de Abangares, por medio de la modificación de la Ley N° 8904 de 10 de febrero de 2011 y del Código de Minería Ley N° 6797 de 04 de octubre de 1982.

La consulta constitucional fue resuelta por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ("SC") mediante la sentencia No. 2020-23789.

Según el artículo 1 del indicado convenio, su objetivo es "proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio".

En su oportunidad, la SC había estimado, en la vía de control previo de constitucionalidad del convenio -forzoso-, que éste "...lejos de contravenir la Carta Constitucional, por el contrario, es acorde con ésta, en particular, con lo dispuesto en los artículos 21 y 50, de la Constitución Política, entre otros. Asimismo, analizado el contenido del articulado que conforma el Convenio consultado, este Tribunal Constitucional estima que, en términos generales, sustancialmente, es conforme con los preceptos, valores y principios fundamentales del Derecho de la Constitución" (SSC No. 2016-9960).

Así las cosas, años después de la vigencia del convenio, se discute en la corriente legislativa un proyecto de ley que tenía como objetivo otorgar una serie de beneficios a una población ubicada en un cantón de larga tradición en la minería de oro, en la cual persisten prácticas artesanales contaminantes de extracción del referido mineral metálico.

Dentro de esa serie de beneficios, los Diputados que plantean la consulta de constitucionalidad estiman que existen algunas normas que contradicen las disposiciones del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Cabe destacar que, conforme a la LJC, dentro de las atribuciones de la SC se encuentra "garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación..." (art. 1).

De este modo, se considerará que existe un vicio de constitucionalidad, en los casos en que "alguna ley o disposición general infrinja el artículo 7, párrafo primero de la Constitución, por oponerse a un tratado público o convenio internacional" (art. 73 inciso d) de la LJC).

El artículo 7 párrafo primero de la Constitución Política costarricense establece que “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”. De este modo, atendiendo a la jerarquía normativa y a lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le corresponde a la SC el control de convencionalidad de las normas de rango menor que los tratados, como en efecto sucedió en este caso.

En particular, en el caso concreto de la consulta se cuestionó la convencionalidad y consecuente inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias I y X del proyecto de ley.

Para los gestionantes de la consulta, dichas normas violan el Convenio de Minamata que reconoce que el mercurio es un producto químico que debe ser tratado con gran precaución, en razón de sus importantes efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente. Alegaron, además, que la lectura del proyecto que se consulta permite concluir que sus disposiciones contravienen ese convenio, al hacer que la obligación de reconvertir la actividad minera con tecnologías amigables con el ambiente sea *sine die*. En ese sentido, agregan que mientras el Estado no cumpla con las obligaciones establecidas en el artículo 8 del Código de Minería (referidas a la formalización de asistencia e incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias y alternativas productivas sustentables) el sector beneficiario de la disposición cuestionada podrá seguir usando técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio, lo que se extendería por un plazo indefinido e incierto.

El transitorio I del proyecto disponía:

“Transitorio I- La prohibición de utilización de técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio no regirá para los trabajadores organizados en cooperativas mineras, siempre que se dediquen a la explotación de la minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero, hasta tanto el Estado no cumpla con las obligaciones estipuladas en el artículo 8 de la Ley 6797, Código de Minería, de 4 de octubre de 1982, relacionadas con la formalización de concesiones exclusivamente a cooperativas y con el otorgamiento de asistencia e incentivos necesarios para promover el desarrollo de tecnologías limpias y de alternativas productivas sustentables que den valor agregado a la producción minera en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal y coligallero”.

Por su parte, el transitorio X indicaba:

“Transitorio X- A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por un plazo de dieciocho meses, queda habilitada la explotación y el procesamiento del oro por parte de las cooperativas de vecinos del cantón de Abangares, que tengan presentadas solicitudes de concesión para el área de reserva minera de este cantón. Por el mismo plazo, estas cooperativas y la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Abangares (Uncada) podrán comercializar el oro con personas físicas o jurídicas.

Durante el plazo de dieciocho meses antes mencionado, las personas físicas o jurídicas y la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de Abangares (Uncada), que adquieran este material, podrán exportarlo, por lo cual se les eximirá del cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 96 del Decreto Ejecutivo 29300 Reglamento al Código de Minería y sus reformas, y en su lugar solo deberán entregar una declaración jurada en donde conste:

- a) Que el material proviene únicamente del cantón de Abangares, del área concesionada o del área solicitada en concesión, según corresponda.*
- b) El tipo de material a exportar, la cantidad y el peso, tanto bruto como neto, que pertenezcan exclusivamente a las partidas arancelarias del Sistema Arancelario Centroamericano SAC, a saber, las partidas 710811000000, 710812000000, 710813000000, 710820000000.*
- c) El país, lugar de destino y medio de transporte a utilizar.*
- d) La estimación del valor comercial”.*

Para estos fines, la actividad minera en pequeña escala, la artesanal y coligallero tendrá la condición de sector prioritario en el acceso al crédito para su desarrollo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 y la banca estatal”.

Así las cosas, en definitiva, para la mayoría de la SC, en efecto, existía “*inconventionalidad*” en las disposiciones comentadas del proyecto de ley que pretendían admitir la utilización de “...técnicas de lixiviación con cianuro y mercurio, cuando fueran aprovechadas por “trabajadores

organizados en cooperativas mineras dedicadas a la explotación de minería en pequeña escala para subsistencia familiar, artesanal, coligallero" (transitorio I).

La SC consideró, con razón, que una regla como esa vendría a contradecir el compromiso adquirido mediante el referido Convenio. Se dijo, en ese sentido, que "... se puede afirmar que la disposición de liberar los plazos hasta tanto al Estado no cumpla con sus obligaciones, es una actuación que pondría en mal predicamento al Estado costarricense ante la comunidad internacional".

En cuanto al pretendido transitorio X del proyecto de ley, la SC estimó que, en efecto, "... la declaración jurada es un instrumento que bien podría calificarse como un control laxo, que no permitiría resguardar los objetivos principales del Convenio, que serían la protección de la salud humana y del medio ambiente por las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. En este sentido, resulta contrario al Convenio de Minamata sobre el Mercurio y a los artículos 21 y 50, Constitucionales" (Considerando III).

Concretamente, en la parte dispositiva del pronunciamiento se estimó que existía un vicio sustancial en la propuesta de ley, "b) Por ser contrario el Transitorio X del proyecto de ley, a los artículos 21 y 50 Constitucionales, y al Convenio de Minamata sobre el Mercurio, en cuanto al establecimiento de controles estatales y ambientales laxos que no permitirían resguardar la explotación y comercialización del oro, de conformidad con la salud humana, la protección del medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio".

Cabe aclarar que el artículo 21 de la Constitución Política costarricense se refiere al derecho fundamental a la vida "La vida humana es inviolable", mientras que el artículo 50, párrafo segundo, reconoce el "derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado".

Visto el alcance del debate del caso concreto y la forma en que fue resuelto, conviene retomar dos de los interrogantes planteados por Prieur et al. para medir la efectividad del Derecho internacional ambiental en el Derecho interno.

El primero de ellos, como se ha indicado, cuestiona si "¿Existe un control de conformidad de las leyes a los tratados?"

Pues bien, el caso permite, a mi juicio, dar una respuesta definitivamente positiva. Se ha dejado en clara evidencia que, por vía de una consulta preventiva de constitucionalidad, se impidió la aprobación de una

disposición legal que entraba en clara colisión con las disposiciones de un tratado internacional debidamente incorporado el ordenamiento jurídico costarricense, haciéndose valer, así, la jerarquía normativa que atribuye mayor potencia y resistencia a un tratado que a una disposición legal conforme al artículo 7 párrafo primero de la Constitución Política.

Con relación a la segunda pregunta, es decir, si “¿El acceso a los tribunales contra las decisiones que no respetan un tratado está abierto a todos?”, debo señalar que el caso también permite confirmar la existencia de vías procesales adecuadas para cuestionar judicialmente las disposiciones legales o incluso proyectos de ley -en el caso concreto- que no respeten un tratado.

En efecto, es preciso resaltar que otra de las fortalezas del caso es que el precedente se generó mediante un control preventivo de constitucionalidad, lo que permitió evitar el daño ambiental que se hubiese generado de haberse aprobado el proyecto de ley, caso en el cual su cuestionamiento hubiese requerido de una demanda de inconstitucionalidad cuyos beneficios hubiesen sido tardíos.

Pero existe otro precedente en el cual quedó demostrado que el sistema jurídico costarricense ofrece facilidades procesales para velar por la efectividad de un tratado internacional como el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Se trata esta vez de la sentencia número 2021-020047 que deriva de un recurso de amparo planteado por la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente, cuyo objeto fue la impugnación de conductas omisivas de distintas autoridades gubernamentales, ante la explotación ilegítima de yacimientos de oro en la zona norte del país mediante prácticas de minería artesanal con mercurio.

En el referido proceso, inclusive, como se verá, quedó en evidencia que la legislación procesal constitucional reconoce al juzgador poderes oficiosos para requerir informes con el objeto de esclarecer la existencia o inexistencia de un quebranto constitucional.

Precisamente, en el caso concreto, la Magistrada instructora del caso decidió requerir un informe bajo la fe de juramento de diversos funcionarios públicos, con el objeto de establecer el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en virtud del artículo 7 del Convenio de Minamata, cuyo párrafo 2 indica que “Cada Parte en cuyo territorio se realicen actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala sujetas al presente artículo adoptará medidas para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas”.

Como resultado de dicha gestión oficiosa, la SC llega a la conclusión de que “si bien las autoridades recurridas consideran que la presencia de mercurio en sedimentos es relativamente baja en comparación con la localidad de Abangares, lo cierto es que la presencia de mercurio en la zona debe ser atendida, ya sea, mediante medidas para reducir y, de ser posible, se elimine el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas. En el caso concreto, conforme al análisis realizado, se puede concluir que existen algunas evidencias de una reducción paulatina del uso del mercurio, pero no se constata ni siquiera la programación de medidas de mitigación o medidas correctivas para atender los rastros de mercurio en la zona”. Se concluye entonces, que “tales omisiones ameritan la estimatoria del recurso de amparo”, toda vez que “no se verifica la existencia de una planificación concreta y específica para remediar las nocivas consecuencias de la utilización del mercurio en la zona de Crucitas”.

Así, se ordena en la parte dispositiva del fallo que “... se realice una valoración de la magnitud e intensidad del daño ambiental, el levantamiento topográfico de los cuerpos de agua, la valoración y muestreos de los niveles de mercurio en agua, suelo y sedimentos, se establezca una línea base de seguimiento y se tomen las medidas técnicas que correspondan para remediar los daños ambientales. De lo cual se debe establecer un cronograma de actividades y categorías de autoridades responsables para que en el término máximo de dieciocho meses posteriores a la concreción del plan de seguridad, estén en cumplimiento las acciones remediales que correspondan”.

Como se aprecia, este otro pronunciamiento de la SC confirma que existen mecanismos para asegurar la aplicación del derecho internacional ambiental y que dichos mecanismos están al alcance de “todos”.

1.2. LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN: EL CASO CRUCITAS

Desde el año 2014 dio inicio un proceso de arbitraje internacional por parte de una empresa canadiense cuya decisión final fue comunicada por el Tribunal en junio de 2021. El sustento del proceso fue el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”.

El conflicto afloró a partir de la decisión de dejar sin vigor una concesión minera que habilitaba a la actora a extraer oro a cielo abierto en el proyecto denominado “Crucitas”, concesión otorgada por el Estado costarricense en medio de un procedimiento muy accidentado que no hace falta detallar.

Luego de otorgada la concesión, además se declaró el proyecto de conveniencia nacional mediante un decreto ejecutivo, lo que hizo viable obtener un permiso de corta de árboles y cambio de uso del suelo -bosque- por el de proyecto minero a cielo abierto.

En contra de ambas decisiones, así como del otorgamiento de la licencia de viabilidad ambiental, se plantearon diversas demandas de amparo por parte de organizaciones no gubernamentales pro ambiente. Además, se interpuso un proceso contencioso administrativo por parte de la ONG APREFLOFAS mediante el cual se pretendió la nulidad de la concesión minera, la viabilidad ambiental que se le otorgó al proyecto y el decreto que lo declaró de conveniencia nacional.

La SC rechazó las demandas de amparo, aduciendo que los actos administrativos cuestionados no violaban el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por su parte, el Tribunal Contencioso Administrativo acogió la demanda antes referida, anulando todos los actos administrativos impugnados, haciendo valer una moratoria de la actividad de minería metálica a cielo abierto previamente definida por el Estado costarricense, además de otros vicios detectados en el procedimiento de viabilidad ambiental. El fallo fue posteriormente confirmado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Para la actora, las conductas de Costa Rica implicaron el quebranto de diversos estándares de protección, a saber: Trato Justo y Equitativo - expectativas legítimas y denegación de justicia-; Nación más favorecida; Expropiación; Protección y seguridad plenas.

Cabe señalar que, del estándar de Trato Justo y Equitativo, deriva el deber del Estado receptor de la inversión de actuar con transparencia y buena fe. Además, ampara al inversionista frente a actuaciones arbitrarias, injustas y discriminatorias, de modo que se obliga a proteger expectativas legítimas y a evitar conductas arbitrarias, irrazonables, desproporcionadas, así como a respetar el debido proceso y evitar la denegación de justicia.

En el caso concreto, la actora alegó que la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia era incongruente con fallos de la Sala Constitucional que había declarado la congruencia del proyecto Crucitas con el Derecho de la Constitución, lo que estimaron contrario a la *res judicata* lo que representó una denegación de justicia.

Para el Tribunal, de modo unánime, tales violaciones no se dieron en el caso concreto. Específicamente, se señaló al respecto que “Luego de una revisión minuciosa de la Sentencia del TCA de 2010 y la Sentencia de la Sala Administrativa de 2011, al Tribunal no considera que dichos fallos sean incoherentes con aquellos de la Sala Constitucional citados supra. El Tribunal también ha evaluado la conducta procesal y el razonamiento de dichos órganos jurisdiccionales, y arriba a la conclusión de que se basaron en las disposiciones pertinentes del derecho costarricense y no son objetables desde la óptica del derecho internacional”.

A mi juicio, esta consideración en particular del Tribunal arbitral deja de manifiesto la efectividad del derecho interno que habilita cauces procesales para el amparo del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a toda persona -interés difuso-, lo que se consideró legítimo “desde la óptica del derecho internacional”, de modo que se desestimó la alegación de denegación de justicia de la actora.

La mismo sucedió cuando el Tribunal arbitral resolvió desestimar el alegato de la demandante de denegación de justicia sustantiva, para lo que señaló que lo resuelto por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “se basó en la ley costarricense y fue razonada” (párrafo 502), con lo que avaló, conforme al Derecho internacional, la potestad de un Estado de disponer una moratoria de una actividad como la minería de oro a cielo abierto y hacerla valer por las vías jurisdiccionales a pedido de toda persona.

Igual consideración estimo que cabe plantear con relación al razonamiento del Tribunal arbitral a la hora de evaluar si la decisión de anular en vía contencioso administrativo la concesión minera que fuera otorgada de modo ilegítimo por el Poder Ejecutivo, resultaba violatorio del estándar de Trato Justo y Equitativo.

Es de especial interés indicar que, al realizar el test de regularidad jurídica de la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de anular la concesión otorgada a la demandante, el Tribunal arbitral estima que no es posible argumentar que tal decisión, fundada en la existencia de vicios de legalidad, quebrantara expectativas legítimas, puesto que no es viable garantizar a un inversionista que “los permisos o concesiones otorgados estarían exentos de control judicial” (párrafo 516 inciso c). Esta afirmación, a mi juicio, reconoce la efectividad del derecho ambiental interno en el derecho internacional, puesto que admite la legitimidad de una decisión jurisdiccional que anula un título jurídico habilitante, siempre que, como lo comprobó en el caso concreto, tal pronunciamiento no sea manifiestamente arbitrario.

Y acá debo aludir a un razonamiento nítido del Tribunal arbitral en ese sentido, contenido en el párrafo 518 del laudo. Para el colegio arbitral, “Contrariamente a las alegaciones de la Demandante, los Artículos 61 y 63 del Código de Minería no brindan una lista exhaustiva de las causales de anulación o cancelación de una concesión, sino meros ejemplos de tales causales. De hecho, el Artículo 61 deja en claro que serán nulas las concesiones que se otorguen en contravención a “la ley”, no “esta ley”. Es decir, queda claro que para tener validez, las concesiones de explotación deben cumplir con todos los requisitos legales aplicables, no sólo los que establece el Código de Minería. La Demandante no pudo haber esperado legítimamente que sus concesiones de explotación estarían exentas de control judicial si se otorgaron en contra de las normas jurídicas vigentes”.

También se deja de manifiesto la potestad normativa de los Estados, los que estima el Tribunal arbitral “...gozan de libertad para modificar el régimen legal vigente al momento de la inversión, en la medida que lo hagan dentro de los límites establecidos por el estándar de TJE, es decir, el cambio no debe ser irracional, discriminatorio, desproporcionado o adoptado en violación del debido proceso” (párrafo 519).

En suma, a mi juicio, el laudo arbitral acredita claramente la efectividad de la normativa ambiental interna en el derecho internacional, al superarse los test de regularidad jurídica antes referidos. Quedó establecido que el derecho internacional considera legítimo el ejercicio de las potestades jurisdiccionales de los tribunales competentes, para anular títulos habilitantes en caso de advertir quebrantos a la normativa ambiental interna, tal y como sucedió en el caso concreto.

2. DERECHO CONSTITUCIONALES EN COLISIÓN: UN CASO CONCRETO

El siguiente precedente que estimo de interés reportar, se relaciona con un supuesto de hecho en el cual se presenta una fricción entre dos distintas garantías fundamentales.

Efectivamente, como lo interpretó con razón la SC según se verá, el caso se relaciona, al decir de Alexy (1993), con un “campo de tensión” o de “conflicto” entre dos derechos fundamentales.

Tal y como lo expone el referido autor, a diferencia del “conflicto de reglas” donde la solución induce a aplicar “una regla de excepción que elimina el conflicto” o declarar inválida “por lo menos una de las reglas”, en el caso de la “colisión de principios” la solución conduce a que uno de los

principios -entiéndase, derechos fundamentales en el caso concreto- ceda producto de la “dimensión del peso” que tiene frente al otro (págs. 88 y 89) tal y como lo planteara en su momento Dworkin (1999) para quien “[c]uando los principios se interfieren (la política de protección de los consumidores de automóviles interfiere con los principios de libertad de contratación, por ejemplo), quien debe resolver el conflicto tiene que tener en cuenta el peso relativo de cada uno” (pág. 77).

El caso, resuelto mediante la sentencia número 2021-15449 de la SC, se refiere a una demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de la Declaratoria de Conveniencia Nacional del Proyecto “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas” a desarrollar por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Decreto Ejecutivo N° 40675-MINAE del 25 de septiembre de 2017.

La norma cuestionada, en su artículo 1° “... declara de Conveniencia Nacional la construcción, operación y mantenimiento, así como la ejecución de las obras de prevención, mitigación o compensación requeridas según lo dispuesto en el Plan de Gestión Ambiental aprobado por SETENA, para el Proyecto “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas” en adelante el Proyecto, las que serán realizadas por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, (en adelante el AyA) o las empresas a que éste contrate para su ejecución”.

El cuestionamiento de constitucionalidad que plantea el accionante, consiste en que, a su juicio, la norma impugnada autorizó “... la corta, poda o eliminación de árboles -incluyendo especies declaradas en veda o en peligro de extinción- que se ubiquen en terrenos cubiertos de bosque o en las áreas de protección definidas en el artículo 33 de la Ley Forestal N° 7575, siempre que no se ubiquen en terrenos Patrimonio Natural del Estado”, lo que considera contrario al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Debe indicarse que el objeto de la norma es hacer viable un proyecto para abastecer a una población de agua potable, proyecto cuyo proceso constructivo requiere afectar parcialmente una zona de cobertura forestal cubierta por la prohibición establecida en la Ley Forestal No. 7575 de variar el uso de suelo y corta de árboles.

Cabe aclarar que, conforme a la Constitución Política costarricense, a partir de una reciente reforma que comenté en el anterior reporte (MILANO, 2021), el derecho de acceso al agua potable es un derecho fundamental, como lo es también el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

De este modo, como bien lo estimó la propia SC en el fallo en comentario, “La acción procura una protección del derecho al ambiente en concurso con el derecho fundamental a un servicio universal al agua potable, derechos que deberán ser ponderados por este Tribunal”.

Para cumplir con esa labor, estima el Alto Tribunal que “...la Sala debe enmarcar la discusión de la acción en un balance entre estos derechos, en principio no deberían ser antagónicos, pues se trata de derechos que están al servicio de la biota y el ser humano, para su propia supervivencia”.

Como resultado de ese balance los derechos fundamentales envueltos en el caso y conforme a “la ley de la colisión”, la SC optó por darle mayor peso a los intereses de los beneficiarios del proyecto de acueducto frente a los reclamados por el accionante.

En efecto, para la SC “resulta importante que el artículo 4, del Decreto impugnado, no autoriza una corta generalizada o indiscriminada de árboles, como pretende dar a entender el accionante, pues se extrae de la norma una ponderación de la administración encargada, -in situ que “deberá realizarse de forma limitada, proporcional y razonable, con los permisos del Área de Conservación pertinente del Sistema Nacional de Áreas de Conservación”. Es decir, la corta de los árboles no se realizará de forma incontrolada o antojadiza, sino por el contrario, deberá hacerse de conformidad con los criterios técnicos que determinen esa necesidad”, sin perjuicio de que además, debía darse “cumplimiento de los requerimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental, la Declaración Jurada de Compromisos Ambientales y las medidas ambientales de mitigación y compensación aprobadas.”

Es decir, al ponderar el impacto real al recurso forestal frente al beneficio que tendría la afectación del recurso forestal, se tomó en cuenta que el impacto sería “proporcional y razonable”, por lo que debía darse mayor peso al interés de la población de Atenas de tener acceso al servicio de agua potable, conforme a lo cual, debía desestimarse la demanda, como en efecto se resolvió.

Interesa destacar que los Magistrados Cruz y Rueda suscribieron una nota separada con razones particulares en la cual manifestaron que la desestimación de la demanda tiene además, como sustento “...que la conveniencia nacional que declara el Decreto impugnado fue establecida cuando se tuvo la certeza técnica que los beneficios sociales eran mayores a los costos socio-ambientales. Asimismo, en la fundamentación del Decreto se indica que hay una demanda real requerida por una población específica y que según el informe del Instituto Costarricense de Acueductos y

Alcantarillados se busca satisfacer una demanda hasta el año 2030 de treinta mil habitantes de Atenas y va en función de la emergencia sanitaria de sus comunidades declarada por el Ministerio de Salud”. Amplían, además, que “[e]n un caso como estos, el ejercicio de la ponderación de derechos debe atender a que, sin demérito grave de otros (como el derecho fundamental al ambiente) se pueda llegar también a satisfacer el derecho de acceso al agua potable. Así entonces, es un aspecto a considerar, la obligación que tiene el Instituto en cuestión, en cuanto a brindar acceso al agua potable a toda la población”.

Para Peña (2021), el razonamiento de la SC al resolver la demanda está sustentado en un “enfoque basado en derechos y de ecologización de los derechos humanos” por medio del cual la SC “logró integrar y aplicar en forma justa, razonable y equilibrada los derechos humanos a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (protección del Patrimonio Natural del Estado -principio de irreductibilidad de los bosques- y las áreas de protección del recurso hídrico situadas en terrenos privados), y al acceso al servicio universal al agua potable de varias comunidades en estado de vulnerabilidad hídrica, en procura del desarrollo ecológicamente sostenible”.

La tesis podría compartirse, si bien, a mi juicio, el razonamiento seguido es más bien el propio de la “ley de la colisión” que se plantea a partir de “la ponderación de los intereses opuestos” a que alude Alexy (pág. 90).

En efecto, como explica el referido autor, a partir de la ponderación de intereses en tensión (derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado vs. derecho fundamental al acceso universal al agua potable), corresponde determinar “cuál de los intereses, *abstractamente del mismo rango*, posee mayor peso en el caso concreto” (ibid).

De este modo, como lo hizo el Tribunal Constitucional Federal Alemán en el fallo BVerfGE 51 que cita el mismo autor, si luego de la ponderación de los intereses en tensión, uno tiene un peso “manifiestamente mayor que el de aquel interés a cuya preservación está dirigida la medida estatal, entonces la intervención viola el principio de proporcionalidad...”.

Así las cosas, no cabe duda de que, en el caso concreto que se comenta, los intereses de los habitantes del cantón de Atenas (derivados de su derecho al acceso universal al agua potable), poseen un mayor peso que el interés -también legítimo- de preservar el recurso forestal, de modo que este último deberá ceder frente a los primeros para evitar un quebranto del principio de proporcionalidad.

3. LA IMPRONTA DE LA ECOLOGIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO COSTARRICENSE

Seguidamente, me referiré a diversos sucesos que se presentaron durante el 2021 que, a mi juicio, son evidencia de la influencia que ha tenido la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el medio costarricense, pronunciamiento en el cual se reconoció la relación simbiótica entre la protección del ambiente y la eficacia de otras garantías fundamentales.

Mediante ese pronunciamiento, la Corte reconoció como parte del haz de derechos humanos reconocidos a nivel interamericano, el derecho a un ambiente sano, con lo cual se consolida en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, una garantía de contenido ambiental que se une a los derechos económicos, sociales y culturales, conjunto de derechos que se ha dado en llamar, por sus siglas, "DESCA".

Corresponde esta tendencia a lo que Esain (2018) califica como "la "ecologización" del derecho internacional de los derechos humanos", la que estima "ha sido sobre todo liderado por la interpretación jurisprudencial de órganos judiciales o cuasi judiciales, en mayor medida, de los sistemas regionales americano y europeo de derecho humanos".

Lo cierto es que, en el caso de la referida opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aborda, por primera vez, la integración en el sistema regional de derecho humanos, de un derecho humano a un ambiente sano, lo que encuentra sustento normativo en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, subrayando el papel primordial de esa garantía para el pleno disfrute de los restantes derechos humanos.

Así, como señala con razón Esain, "el gran avance de la OC 23/17 resulta ser el reconocimiento del derecho al ambiente de modo *independiente y autónomo* en su integración a la nómina de *derechos económicos sociales y culturales* del art. 26 de la Convención", así como que, además, el avance gestado mediante la referida opinión, consiste en que "*expresamente* bautiza una nueva subcategoría de derechos económicos sociales y culturales: los DESCAs...", y muestra "...al derecho al ambiente como un derecho colectivo (...) con carácter autónomo".

En efecto, en mi opinión, la referida autonomía del derecho a un ambiente sano, quedó plenamente establecida cuando la Corte expone que "Se trata de proteger la naturaleza, no solo por su utilidad o efectos respecto de los seres humanos, "sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta", consideración que luego reiterara en la sentencia relativa al caso "Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.

Interesa señalar, finalmente, que como bien plantea Esain, a partir de esa caracterización del derecho humano al ambiente sano, la opinión identifica “una serie lógica de obligaciones que hacen pie en el sistema interamericano de derecho humanos” obligaciones que la Corte ha tomado de “...instituciones de derecho ambiental y sobre todo del derecho internacional del medio ambiente: obligación de cooperación y obligaciones de procedimiento como el acceso a la información y la participación ciudadana”.

Hecho este repaso y precisamente como resultado de la influencia - control de convencionalidad- de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los países parte del sistema, de seguido comentaré diversos fallos en los cuales se evidencia la impronta de la ecologización de los derechos humanos a que se ha aludido.

3.1. LOS PASOS DE FAUNA

En dos oportunidades, durante el año 2021, la SC se pronunció con relación a alegaciones planteadas por la ausencia de “pasos de fauna” en tramos de algunas carreteras.

El primer caso se relaciona con la sentencia número estimatoria de una demanda de amparo presentada por un ciudadano quien adujo la inconstitucionalidad de la carencia de una serie de pasos de fauna en una carretera que transita en las inmediaciones del Parque Nacional Braulio Carrillo con dirección al Caribe (2021-01189).

Al resolver, la SC reitera una pauta jurisprudencial conforme a la cual existe una necesidad “...de que todo Estado alcance su progreso de la mano con la naturaleza, a través del desarrollo sostenible. De tal forma, es necesario que los entes estatales, en su función, apliquen el principio de desarrollo sostenible” de modo tal que “se reconoce la necesidad de que cualquier proyecto que se desarrolle, ya sea por el Estado o por un sujeto de derecho privado, vaya de la mano con el ambiente”.

Una vez instruido el caso, se logra tener por probado que, en efecto, el órgano recurrido omitió considerar en el diseño de obras de mejora de la carretera en cuestión, la construcción de diversos pasos de fauna, lo que se estimó que pone “en riesgo que el proyecto pueda culminarse con adecuado respeto a la protección ambiental que debe brindarse”.

Así, mediante voto de mayoría, se ordenó “...tomar las medidas correspondientes para que, en el plazo de TRES MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se construyan y habiliten los pasos de fauna en los tramos de la Ruta Nacional No. 32 que ya fueron intervenidos en el

proyecto de rehabilitación y ampliación de esa vía. Asimismo, que disponga lo correspondiente para que, en el mismo plazo, se diseñe y planifique la construcción de los demás pasos de fauna en los tramos de la misma ruta que serán intervenidos próximamente, de la forma en que lo ha previsto SETENA, y, en su momento, se ejecute su debida construcción”.

Valga indicar que dos Magistrados de la SC optaron por salvar su voto señalando, con razones diversas, que no corresponde al tribunal constitucional conocer de estos casos, sino a la jurisdicción ordinaria o administrativa.

En el caso de uno de los votos salvados, se indicó que “esta Sala, por vía de amparo, solo debe conocer un asunto en que se alega violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, si la Administración no ha intervenido aún y cuando la violación a ese derecho sea manifiesta y evidente, de fácil constatación, de cierta importancia o gravedad y que afecte, de forma directa, a alguna persona o comunidad en concreto. De lo contrario, el tema debe plantearse y discutirse en la vía de legalidad”.

Como se aprecia, las razones esgrimidas en este último voto salvado, dejan en evidencia una postura que entra en clara colisión con la tendencia aludida de la ecologización de la justicia y de la autonomía del derecho a un ambiente sano y equilibrado, de modo que no es preciso que una determinada conducta afecte a una persona o comunidad en concreto, como lo indica el voto salvado, para entender quebrantado ese derecho, sino que, como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “se trata de proteger la naturaleza, no solo por su utilidad o efectos respecto de los seres humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta”.

El tema volvió a ser conocido por la SC, esta vez mediante la sentencia número 2021-77558, sentencia desestimatoria de una demanda de amparo planteada por el mismo ciudadano que formuló la que recién se comentó.

En este caso, se alega idéntica violación constitucional, si bien referida a una ruta que atraviesa tres corredores biológicos, a pesar de lo cual, no se han ni previsto pasos de fauna en el diseño de las obras de mejoras cuyo Estudio de Impacto Ambiental, afirma el actor, se encontraba en trámite.

Una vez instruido el caso, la SC arriba a la conclusión de que la demanda resultaba prematura debido a que el diseño de las mejoras en la ruta estaba aún en curso. Por ello, se opta por desestimar la demanda, si bien, en congruencia con lo resuelto en la sentencia 2021-001189 recién comentada, se llama la atención de “...las autoridades accionadas que tienen un deber

ineludible a efectos de ejecutar todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, así como las disposiciones señaladas por las autoridades competentes en esa materia”.

Debe indicarse que, contradictoriamente, en esta resolución el mismo juez constitucional que estimó inadmisibles el caso resuelto mediante la sentencia 2021-001189, consideró que ahora “La situación descrita constituye una excepción a mi posición general en esta materia, por lo que estimo necesario que este Tribunal Constitucional analizara por el fondo el asunto, con el fin de verificar o descartar los alegatos de la recurrente”.

Al margen de esta contradicción que llama la atención por ser tan marcada, lo cierto, sin embargo, es que, la sentencia número 2021-77558, a pesar de ser una sentencia desestimatoria, ocasionó el efecto pretendido por el actor, es decir, obligar a considerar en el diseño de obras de mejora de una carretera, pasos de fauna debido a los corredores biológicos por los cuales transita.

Ciertamente, la forma en que se resolvieron estos dos casos aún evidencia una falta de madurez de la SC en lo que a la justicia ecológica se refiere y a la tesis de la Corte Interamericana de Derechos Humanos conforme a la cual, la autonomía del derecho a un ambiente sano y equilibrado debe conducir a las autoridades administrativas y judiciales a amparar los derechos de otros seres vivos al margen de la ponderación de un daño particularizado a una población o persona en específico.

Como se verá, esa madurez sí parece haberse adquirido en el siguiente fallo de la SC que se comentará, así como en una sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que se examinará infra.

Valga comentar, antes de ello, una evidencia normativa en la cual se aborda, precisamente, la problemática de los pasos de fauna.

Se trata de la Ley No. 10007 mediante la cual se declaró al perezoso de dos dedos (*Choloepus Hoffmanni*) y el perezoso de tres dedos (*Bradypus Variegatus*) como símbolos nacionales de la fauna silvestre de Costa Rica.

De esa disposición normativa interesa rescatar lo dispuesto en el artículo 2, en el cual se establece como deber jurídico del Ministerio de Ambiente y Energía, “Implementar pasos de fauna aéreas en rutas nacionales, basados en la implementación de la Guía Ambiental: Vías Amigables con la Vida Silvestre”, así como coordinar con los gobiernos locales “..la implementación de pasos de fauna aéreas en los caminos cantonales y asegurar que los caminos ubicados en áreas de protección de

los recursos naturales o que intersequen rutas de paso de fauna silvestre” cuenten con “estructuras adecuadas que faciliten el libre paso de esta de un lado al otro del camino, en los sitios en que los estudios así lo determinen”.

A mi juicio, se trata ahora de una disposición normativa que refleja, también, la acogida del señero señalamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme al cual “se trata de proteger la naturaleza, no solo por su utilidad o efectos respecto de los seres humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta”.

3.2. EL CASO DEL FIPRONIL

Seguidamente comentaré la sentencia de la SC número 24807-2021 de 05 de noviembre de 2021, sentencia estimatoria de una demanda de amparo planteado por la Defensora de los Habitantes y dirigido en contra de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Salud y de Ambiente y Energía.

Como los anteriores, se evidencia en este pronunciamiento del tribunal constitucional, la clara acogida de la tendencia referida de reconocer autonomía al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de modo que su vis expansiva no depende más allá de la utilidad respecto de los seres humanos de la protección de la Naturaleza.

La conducta cuestionada en el proceso de amparo se relaciona con la existencia de diversos registros que autorizan la comercialización de productos cuya molécula es Fipronil, con uso autorizado tanto para efectos agrícolas, así como para control de pulgas y garrapatas en mascotas.

La referida molécula, se alega, es responsable de la muerte masiva de abejas, además de que representa un riesgo sobre la salud humana, la biodiversidad y el ambiente.

Se pretende, por ello, un pronunciamiento de la SC que ordene la prohibición del registro y comercialización de productos que contengan como ingrediente activo Fipronil, así como la cancelación de los registros que autorizan la importación y comercialización de tales productos.

Una vez instruido el caso y producida una amplia gama de pruebas mediante informes de múltiples administraciones públicas, la SC termina concluyendo que “si bien se aprecia que los recurridos se han esforzado por abordar la situación denunciada, no menos cierto es que no consta que a la fecha se haya alcanzado una determinación definitiva en cuanto a la regulación del Fipronil. A lo anterior, se debe sumar la existencia de criterios técnicos que advierten que el uso de este plaguicida causa un riesgo serio e

inaceptable para las abejas y otros insectos polinizadores, lo que genera una duda razonable acerca de la procedencia de su uso frente a una adecuación protección al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De ahí que resulte necesario la intervención de este Tribunal, en atención a los principios ambientales explicados en los considerandos anteriores”.

En definitiva, una vez que se establece que no le corresponde al tribunal determinar “si el plaguicida bajo examen debe prohibirse o no en el país, o qué tipo de regulación técnica en particular debe adoptarse, pues, precisamente, son las autoridades accionadas las instancias técnicas que, dentro de sus competencias, deben dilucidar tales aspectos”, se dispone que “en consideración a que desde hace varios meses la situación de la afectación ambiental producida por el Fipronil fue denunciada ante las instancias recurridas, a que existen criterios que advierten que su actual uso genera un riesgo inaceptable para las abejas y otros insectos polinizadores, y a que el Estado está obligado a la implementación de las medidas precautorias y preventivas necesarias para la tutela efectiva del ambiente, este Tribunal estima que corresponde declarar con lugar el recurso, a los efectos de que en el plazo máximo de TRES MESES , contado a partir de la notificación de esta sentencia, el equipo de trabajo interinstitucional conformado para determinar la afectación del Fipronil en abejas y otros insectos polinizadores culmine todos los estudios técnicos requeridos y rinda el informe final correspondiente; en caso de que se determinare que el uso agrícola o veterinario de ese plaguicida causa daños graves a estos seres vivos y perjudica su función polinizadora, el informe respectivo deberá incluir las medidas adecuadas para resolver la situación y su plazo de ejecución”.

Como se aprecia, si bien quedó demostrado que el uso del Fipronil podría afectar la salud humana, lo cierto es que la medida adoptada por el tribunal tiene, prácticamente de modo exclusivo como fin, la protección de las abejas y su función polinizadora, en clara congruencia con la aludida opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-23-17.

3.3. EL CASO DEL LEÓN KIVÚ

Otro de los fallos que muestran a mi juicio la aludida tendencia inducida por la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue adoptado esta vez por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, tribunal de casación de lo contencioso administrativo.

Se trata de una sentencia referida a una demanda contencioso administrativa planteada por la Fundación Pro-Zoológicos en contra del Estado.

El objeto del proceso consistió en una pretensión de nulidad en contra de un acto administrativo que le ordenó a la actora ejecutar obras de construcción del recinto del león Kivú que mantenían en cautiverio, ajustadas a los estándares internacionales para el mantenimiento de leones en cautiverio, obra que debería desarrollarse en un plazo de dos meses. Además, se ordenó el traslado del león del sitio donde se mantenía a un centro de conservación en tanto se cumplían las órdenes.

En la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, se opta por la desestimación de la demanda, decisión que se recurre ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Al abordar los agravios sustantivos expuestos por la actora, la Sala reitera lo afirmado por el Tribunal en el fallo recurrido, a saber, que “... a nivel mundial, se puede encontrar el sistema jurídico ha venido evolucionando en lo que respecta a la naturaleza y el bienestar de los animales para establecer, de diversas formas, la responsabilidad de los seres humanos de promover, procurar y ejecutar la protección del ambiente, y dentro de ella a los animales”.

Sucesivamente, se hace alusión a la opinión consultiva OC-23-17 de 15 de noviembre de 2017, específicamente, el párrafo 62 del cual transcribe, con negrita y subrayado, el siguiente texto: “Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales”.

Además, se comenta la tendencia en el Derecho constitucional comparado de incorporar en los textos constitucionales “el derecho a la protección (Alemania y Luxemburgo) y de la dignidad de estos (Suiza)”. Adicionalmente, se señala que “diversos países alrededor del mundo han emitido normativa en la que se contempla y reconoce a los animales como seres sintientes o personas no humanas (México, Francia y Portugal)”, así como sentencias propias de “una verdadera justicia ecológica”, derivando en “sentencias reconociendo derechos a entidades naturales como los ríos Whanganui (Nueva Zelanda), Ganges (India) y Atrato (Colombia), y de animales como es el caso de la orangutana Sandra (Argentina)”.

Se aludió, también, la tendencia normativa “con vocación protectora” y la serie de pronunciamientos de la SC, que “ha trazado una línea jurisprudencial que se orienta a superar los razonamientos antropocentristas en línea con la Corte IDH supra transcrita; con una evidente firmeza en la protección del ambiente y de los animales que esta Sala comparte”.

En definitiva, el fallo desestima el recurso y cierra con un señalamiento lapidario: “como se describió en considerandos anteriores, el proceso de educación, concientización, información, y reinención por el que ha atravesado la humanidad respecto a la debida protección y resguardo de la naturaleza y en particular de los animales, hace deducir como consecuencia lógica que las personas dejarán de asistir a lugares que tenga animales en cautiverio con condiciones como las que presentaba la jaula de Kivú, ya que si bien ese tipo de encierros hace unas décadas atrás apenas se empezaban a cuestionar, hoy resultan absolutamente inaceptables”.

Como se logra apreciar, en suma, el precedente se une a la tendencia inducida por la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la jurisprudencia de la SC antes apuntada, propia del proceso de reconocimiento de la autonomía del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

DWORKING, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1999.

ESAIN, ESAIN, José. La opinión consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el nacimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. *La Ley. Derecho Ambiental*. Buenos Aires 23 de noviembre de 2018 AÑO XXV, n. 1, pp. 1-6.

MILANO SÁNCHEZ, Aldo. *El control preventivo de constitucionalidad: el caso costarricense tras veinte años de praxis*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Político, 2016.

MILANO SÁNCHEZ, Aldo, X. El 2020 y el derecho ambiental en Costa Rica. EN: GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba

(Coords). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 205-237. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=205>

PEÑA CHACÓN, Mario. *Derechos Humanos Ambientales y su aplicación conjunta, sinérgica y armónica*. Disponible en: <https://delfino.cr/2021/12/derechos-humanos-ambientales-y-su-aplicacion-conjunta-sinergica-y-armonica?fbclid=IwAR0rqtLcWr8D8ZN0aPZs30FjFTKeGcwMBUKlqueb7zR-PgVbx50iB1nGj1E>

PRIEUR, Michel, BASTIN, Christophe, con la colaboración de MEKOUAR, Mohamed Ali. *Midiendo la efectividad del derecho ambiental*. Bruselas: Peter Lang, 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 023789-2020. Costa Rica: 10 de diciembre de 2020.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 00235-2021. Costa Rica: 08 de enero de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 000684-2021. Costa Rica: 15 de enero de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 01189-2021. Costa Rica: 22 de enero de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 002741-2021. Costa Rica: 12 de febrero de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 07558-2021. Costa Rica: 16 de abril de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 15449-2021. Costa Rica: 07 de julio de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 017783-2021. Costa Rica: 11 de agosto de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 19076-2021. Costa Rica: 25 de agosto de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 019096-2021. Costa Rica: 27 de agosto de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 20047-2021. Costa Rica: 03 de setiembre de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 24147-2021. Costa Rica: 27 de octubre de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 024807-2021. Costa Rica: 05 de noviembre de 2021.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
Sentencia No. 025386-2021. Costa Rica: 10 de noviembre de 2021.

SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia
No. 01754-2021. Costa Rica: 12 de octubre de 2021.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN I.
Sentencia No. 00111-2019. Costa Rica: 11 de noviembre de 2019.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS GENERALES

Políticas generales: de la emergencia sanitaria a las reformas *Next Generation*

Gerardo García Álvarez*

SUMARIO: 1. «POLÍTICAS GENERALES» OBJETO DE IMPULSO POLÍTICO. 2. DESARROLLOS EN LAS «POLÍTICAS JURISPRUDENCIALES» GENERALES. 3. SALVAR VENECIA: LA NECESARIA ARTICULACIÓN CONJUNTA DE MEDIDAS AMBIENTALES Y SOCIALES.

1. «POLÍTICAS GENERALES» OBJETO DE IMPULSO POLÍTICO

La creciente preocupación pública por las cuestiones ambientales – especialmente por el cambio climático- experimentó un cierto parón durante al año 2020, en el período más duro de la pandemia que todavía nos asola, pero ha retomado protagonismo durante el año 2021, tanto por la propia iniciativa de las distintas instancias internas españolas como por el programa *Next Generation* de la Unión Europea, que pone en un lugar destacado las cuestiones ambientales, aunque todavía no haya hecho sentir plenamente sus efectos. Por supuesto, dentro de las Políticas Generales las hay más sensibles la ciclo político y económico, mientras que otras tienen una dinámica completamente propia e independiente, como son todas las relativas al

* PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental.

desarrollo de la jurisprudencia de los distintos órdenes jurisdiccionales y del Tribunal Constitucional. Cabe por tanto distinguir las «políticas generales» producto más o menos directo del impulso político de aquellas otras en los que existen dinámicas propias y endógenas, fundamentalmente en los ámbitos jurisdiccionales.

Como instrumento de referencia en la ejecución del programa *Next Generation* durante el periodo 2021-2023, el Gobierno estableció en octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y aprobó el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, creando un instrumento de colaboración público-privada, los denominados PERTE o Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. Para percibir ayudas de un PERTE los proyectos deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo al medio ambiente» («Do no Significant Harm» o DNSH), conforme a lo establecido en el Reglamento UE 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021.

Como destaca Blanca LOZANO, en 2021 se aprobaron tres PERTE ambientalmente muy relevantes: para el desarrollo del vehículo eléctrico conectado, con una inversión público-privada de 24 mil millones de euros; Energías Renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento (ERHA), con una inversión público-privada prevista de 16,3 miles millones de euros; y digitalización del ciclo del agua, para la modernización del ciclo de agua a través de tres herramientas (digitalización, innovación y formación), con una inversión público-privada de más de 3 mil millones de euros.

En el plano normativo, en lo relativo a la actuación sobre el clima, en el nivel supranacional se ha aprobado el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se adopta la nueva "Legislación Europea del Clima", mientras que España ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante también "Ley de Cambio Climático"), una norma que había generado considerables expectativas al ser la primera que en nuestro país se centra específicamente en la evolución y estabilización del clima, pero que en general ha sido considerada insatisfactoria.

En esta Ley se contempla la creación de la Asamblea Ciudadana de Cambio Climático como vía de participación ciudadana, que es analizada por Carmen PLAZA. Este tipo de iniciativas no sólo entroncan con la importancia que se ha dado a la participación en diversos instrumentos internacionales de promoción de la protección ambiental, sino que han sido utilizados en varios países de nuestro entorno (Francia, Irlanda o Reino Unido entre ellos) con la finalidad específica de estudiar medidas concretas de estabilización climática. Como señala PLAZA, este tipo de asambleas

pueden ser útiles para alcanzar sus objetivos siempre que se informe suficientemente al público general sobre los riesgos del cambio climático, existan procedimientos que articulen adecuadamente el debate y las asambleas sean representativas de la sociedad, reduciendo el riesgo de sesgos e influencias indebidas. En España, la Asamblea está prevista en el art. 39 de la Ley de Cambio Climático, en el que no se contempla la participación en relación con proyectos o actividades concretas, sino sólo en relación con instrumentos y medidas de alcance general. Su incorporación a la Ley responde a una enmienda del Grupo Plural, formado por Junts per Catalunya y otros minoritarios. Se intenta que sea un reflejo de la sociedad civil: se excluyen de su composición quienes ostenten un puesto electivo o de representación política o sean empleados de partidos políticos o de sus fundaciones, pero no se concreta en la Ley el mecanismo de designación. Tales cuestiones y otras, como el destino de sus conclusiones y propuestas, deberán ser establecidas por Orden Ministerial.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética es también analizada, aunque desde una perspectiva más general, por Blanca LOZANO. La primera cuestión que destaca es que la Ley de cambio climático, promulgada apenas un mes antes de la publicación en el DOUE de la Legislación Europea del Clima, aprobada por Reglamento (UE) 2021/1119, aunque incorpora el objetivo comunitario de neutralidad climática en 2050, para 2030 se limita a prever una reducción de «las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990», lo que contrasta con la media europea de reducción de emisiones (55%). Con todo, lo más llamativo es que la fijación de unos objetivos cuantificados con precisión no vaya acompañada de medidas concretas y directamente aplicables, sino que se encomienda al Gobierno la aprobación de normas e instrumentos de planificación, lo que convierte a la norma en un instrumento de impulso político más que de medidas concretas, que es como caracteriza LOZANO este texto legal.

Tras las dificultades de 2020, en el año 2021 se puede percibir una reactivación, en gran parte orientada hacia la incorporación de los fondos Next Generation a la acción pública, destacadamente en el campo ambiental.

La actuación del Estado en 2021 se ha caracterizado, como advierten PONT y NIETO, por el predominio de la ejecución sobre la producción de normativa. Son en su mayoría actuaciones basadas sobre la subvención, en muchos casos prolongación de programas de ayudas ya existentes, aunque se añaden nuevos programas de ayudas ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debido a la necesidad de movilizar los recursos económicos del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*. Para

ello se utilizan diversos mecanismos de colaboración público-privada en la articulación de las subvenciones, algo poco habitual hasta ahora. Los programas de subvenciones en ejecución del PRTR se diseñan para incitar la colaboración privada, incluso mediante la participación en la concepción del objeto y bases de las subvenciones, a través de participación institucional o informal, a través de la intervención en grupos de trabajo u otras fórmulas flexibles y menos institucionalizadas.

En lo normativo, las actuaciones del Estado se han caracterizado por un uso muy frecuente del Decreto ley, de tal manera que una mayoría de los proyectos de ley tramitados en el parlamento han procedido de Decretos ley. Un ejemplo de ello ha sido la transposición de la Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes: en el Plan Anual normativo de 2021 preveía una ley formal, pero terminó incluyéndose en el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, aunque en 2022 se haya tramitado como proyecto de ley.

En opinión de PONT y NIETO se avanza paulatinamente en la implantación de la contratación pública ambiental, aunque el margen de mejora es enorme, lo que no es una singularidad española según el Informe de la [Comisión Europea COM \(2021\) 245 final](#) relativo a «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior». Específicamente, en el documento complementario del Informe de España a la UE de abril 2021 («[Informe de la contratación pública en España 2018, 2019, 2020](#)»), respecto a la incorporación como criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución de los criterios sociales, ambientales y de innovación se reconocen porcentajes de incumplimiento de entre el 33% y el 26%.

Durante 2021 se acordó el traspaso a Castilla-La Mancha de la gestión de los parques nacionales de Cabañeros y de Tablas de Daimiel, los dos únicos de la Red de Parques Nacionales todavía gestionados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través del organismo autónomo Parques Nacionales. El traspaso culminará durante 2022. La Red de Parques Nacionales de España está integrada por dieciséis espacios protegidos: Picos de Europa, Ordesa y Monte Perdido, Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, Archipiélago de Cabrera, Cabañeros, Caldera de Taburiente, Doñana, Garajonay, Islas Atlánticas de Galicia, Monfragüe, Sierra Nevada, Tablas de Daimiel, Teide, Timanfaya y Sierra de Guadarrama, a los que recientemente se ha añadido el Parque Nacional de Sierra de las Nieves (Málaga), el decimosexto espacio de la Red, mediante la Ley 9/2021, de 1 de julio, con una superficie de 22.979,76 hectáreas.

Como destaca Josep Ramón FUENTES, recientemente han sido aprobadas numerosas ordenanzas locales con contenido ambiental. Destaca la Ordenanza Municipal de Eficiencia Energética en la Edificación del Ayuntamiento de San Sebastián, aprobada definitivamente por el Pleno en sesión de 8 de febrero de 2021 (BOP Gipuzkoa núm. 35, de 23 de febrero de 2021), que deroga la de 2009. Se regulan aspectos como la limitación del consumo y de la demanda energética, la utilización de instalaciones eficientes energéticamente y la introducción de energías renovables, alternativas y limpias. Contiene los criterios para la cuantificación objetiva y certificable de los ahorros energéticos y de emisión de CO₂ obtenidos, mediante la entrega tanto en obra nueva como en rehabilitación de las certificaciones energéticas de los edificios.

También destaca la aprobación por la Diputación Provincial de Pontevedra de la modificación de la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar biorresiduos municipales (BOP Pontevedra, núm. 105, de 4 de junio de 2021). El Plan Revitaliza de la Diputación de Pontevedra, iniciado en 2015, es un Plan de residuos municipales basado en el compostaje. Tras cinco años de funcionamiento fue necesario aprobar una ordenanza reguladora en la que se recogieran las normas de funcionamiento y, por ello, se modificó la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local.

Ángel RUIZ DE APODACA expone objetivamente y, sobre todo, pone de manifiesto la cierta contradicción que supone que se haya aprovechado la normativa de ejecución del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR),¹ para establecer algunas exenciones –bien es cierto que de corto alcance e incluso sin efecto respecto a la normativa anterior- y sobre todo plazos abreviados para las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluaciones Ambientales Estratégicas. En este sentido, en art. 66 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se establece una exención para las “meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales”, siempre que se trate de “proyectos financiados

¹ Aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2020, fue publicado mediante Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (BOE 30.4.2021). Sería aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021.

total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación". Como señala Ruiz de Apodaca, este tipo de actuación, que no parece llegar siquiera a la "modificación", difícilmente se habrían considerado sujetas a evaluación ambiental, excepto en los casos en que se afecte a espacios de la Red Natura 2000, en cuyo caso no podrá considerarse la aplicación de ninguna exención.

También se utiliza la Disposición final tercera del Real Decreto-ley para proceder a la modificación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, reduciendo una serie de plazos en las evaluaciones ambientales. Ruiz de Apodaca cuestiona lo fundado de la reforma, pero todavía más pone en duda su eficacia: en procedimientos en los que el silencio administrativo es negativo, reducir los plazos sin dotar a las unidades administrativas encargadas de la tramitación de mayores medios técnicos y humanos no va a permitir un aligeramiento efectivo de los plazos de tramitación, salvo que ante la presión se conviertan determinadas autorizaciones ambientales en "declaraciones responsables encubiertas", en las que la Administración se limite a confiar sin comprobación en los datos aportados por el promotor del proyecto.

2. DESARROLLOS EN LAS «POLÍTICAS JURISPRUDENCIALES»

En lo relativo a la construcción jurisprudencial del Derecho ambiental, las dinámicas específicas de este sector han seguido desplegándose.

Desde una perspectiva procesal contencioso-administrativa, las acciones públicas ambientales son abordadas en dos de los artículos incorporados a la sección de Políticas Generales de este anuario.

Germán VALENCIA comenta la STC 15/2021, de 28 de enero. La sentencia tiene origen en una cuestión de inconstitucionalidad a propósito del artículo 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco que establece: "Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa *como jurisdiccional*". La cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia se refiere específicamente a ese último inciso.

En la STC 15/2021 se sigue una línea ya establecida de pronunciamientos que son flexibles en cuanto al reconocimiento por los legisladores autonómicos de legitimación para la interposición de recursos administrativos, pero mucho menos cuando de lo que se trata es de la

legitimación para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo. Los capítulos competenciales son diversos: 149.1.6 de la Constitución, relativo a las “especialidades” procesales que deriven “de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”; y 149.1.18, que distingue “procedimiento administrativo común”, en este caso “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”. Aunque el tratamiento jurisprudencial de ambos supuestos fue parejo en un principio, se estableció una diferencia fundamental con la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que flexibilizó y amplió enormemente las posibilidades reconocidas a los legisladores autonómicos en materia de procedimiento administrativo.

En cuestiones procesales, en cambio, los criterios siguen siendo muy estrictos, exigiendo “inevitabilidad” y “conexión directa” con el derecho sustantivo. El Tribunal Constitucional habla de “tres operaciones”: primero, determinar “cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”; segundo, explicitar la legislación procesal estatal respecto a la que se aplican “las eventuales especialidades de orden procesal”; tercero, verificar “si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” (STC 80/2018, FJ 5). El rigor con que se ha aplicado este test ha llevado a que las especialidades procesales autonómicas prácticamente nunca hayan sido reconocidas como adecuadas al régimen constitucional de distribución de competencias. Es más, de la jurisprudencia parece traslucirse que el “derecho sustantivo” al que se refiere el art. 149.1.6 CE es el Derecho civil foral o especial, no la legislación administrativa, como se desprende de las SSTC 71/1982, 83/1986, 123/1988, 92/2013, 80/2018 y 15/2021, la última relativa a la legitimación en cuestiones ambientales.

La STC 15/2021 se apoya directamente en la STC 97/2018, de 19 de septiembre, dictada a propósito de la Ley vasca de vivienda en la que se declaró [FJ 6 a)] inconstitucional la acción pública en vía judicial mediante una simple remisión a la jurisprudencia en la materia, pero se rechazó la impugnación en lo relativo a la acción pública en vía administrativa [FJ 6 b)]. El Tribunal en la Sentencia 15/2021, de 28 de enero, a propósito del art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (recuérdese: “Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa *como jurisdiccional*”), reitera su doctrina anterior, resultando de ello *la inexistencia de especialidades en materia ambiental*. En este sentido, señala Germán VALENCIA, el Convenio de Aarhus no exige una acción pública – en sentido propio- en materia ambiental, ni aunque lo exigiera la ejecución del Derecho internacional puede prescindirse del reparto interno de competencias [FJ 4 B)].

De la misma sentencia se ocupan SALAZAR y PEÑALVER, que empiezan por considerar errónea la conceptualización de lo regulado en el art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que consideran una legitimación por habilitación a determinados sujetos, con un régimen por tanto netamente diferenciado: la acción pública es por esencia una acción *quivis ex populo*, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo, mientras que en materia ambiental se trata de una legitimación específicamente reconocida a determinadas personas jurídicas. El Tribunal Superior de Justicia consideró que la asociación no estaba legitimada por la acción popular del art. 22 de la estatal Ley 27/2006 al no cumplir con el requisito de antigüedad de dos años del art. 23.1, b) y, que por tanto, de resultar inconstitucional la acción pública de la legislación vasca, el recurso contencioso-administrativo debía inadmitirse. De ahí parten PEÑALVER y SALAZAR que critican tanto el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad como la admisión por el Tribunal Constitucional, al considerar erróneo el juicio de relevancia (en lo que coinciden con la Fiscalía): en su opinión, en el caso concreto concurría un interés legítimo colectivo que convertía en irrelevante la acción popular reconocida por la legislación del País Vasco.

A su juicio, el Tribunal Constitucional no entra en dos argumentos esgrimidos y estimables: que la acción pública ambiental puede considerarse una norma adicional de protección conforme al art. 149.1.23 CE, en la medida en que permite activar la protección ambiental; y que es una institución que se utiliza por la legislación ambiental sin regularla, como sucede con instituciones como el tanteo y retracto.

Las acciones públicas están en otras leyes ambientales de diferentes comunidades autónomas sin que se haya planteado su inconstitucionalidad: pueden citarse la madrileña Ley 7/1990, de 28 de junio, la canaria Ley 1/1999, de 29 de enero, la gallega Ley 8/2002, de 18 de diciembre, la castellano-manchega Ley 4/2007, de 8 de marzo, la valenciana Ley 6/2014, de 25 de julio, la balear Ley 12/2016, de 17 de agosto, el catalán Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio. Por supuesto, la falta de impugnación o cuestionamiento formal de disposiciones de contenido idéntico o similar es irrelevante para el ejercicio de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, a propósito de esas leyes PEÑALVER y SALAZAR llegan a una conclusión polémica. En su opinión, en ausencia de declaración formal por el Tribunal Constitucional, las acciones públicas judiciales ambientales previstas en esas otras leyes autonómicas no son

inconstitucionales y los órganos del orden contencioso-administrativo deben aplicarlas sin considerarse obligados a plantear cuestiones de inconstitucionalidad, realizando en su lugar una interpretación favorable del requisito constitucional de justificación de la especialidad procesal de la acción pública ambiental judicial por su conexión con las particularidades del derecho sustantivo autonómico. Argumentan en este sentido que la justificación apoyada en las especialidades de la participación pública ambiental no ha sido examinada por el Tribunal Constitucional y citan en su apoyo el razonamiento contenido en el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya 282/2007, de 29 de noviembre, fundamento 4.2.

Lo cierto es que se ha creado una situación compleja, en la que por un lado hay una jurisprudencia constitucional muy clara, pero por otro puede resultar delicado que el letrado de una Comunidad Autónoma aduzca como argumento frente a un recurrente privado la inconstitucionalidad de la legislación autonómica para negarle legitimación. Lo mismo que, sin ningún tipo de problema de lealtad institucional, puede hacer otra Administración pública cuando asuma el papel de demandada: la sentencia comentada tiene su origen, de acuerdo con sus antecedentes- en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación GuraSOS Elkartea –en castellano, Asociación de Padres, lo que probablemente es indicio de una asociación ambientalista constituida *ad hoc* sobre la base de otras entidades asociativas- ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra la autorización ambiental integrada y la declaración de impacto ambiental favorable de la incineradora de Zubieta, un proyecto de valorización energética de residuos promovido por el Consorcio de Residuos de Guipúzcoa en el término municipal de San Sebastián, y fue la codemandada Diputación Foral la que esgrimió en el trámite de alegaciones previas la falta de legitimación activa de la recurrente, por no cumplir los requisitos del art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni de los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, reiterándolo posteriormente en la contestación a la demanda.

Ciertamente, aunque una cuestión de inconstitucionalidad puede plantearse a instancia de parte o de oficio, la efectiva elevación de la cuestión al Tribunal Constitucional no forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva de acuerdo con reiterada jurisprudencia.² También es cierto que en su jurisprudencia reciente, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la falta de motivación o una motivación incoherente o arbitraria de la denegación del planteamiento de la cuestión de constitucionalidad sí constituye una vulneración del derecho a la tutela

² REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma: "Cuestión de inconstitucionalidad y tutela judicial efectiva", Revista de Estudios Jurídicos núm. 15, 2015.

judicial efectiva, aunque manteniendo su doctrina sobre la exclusiva prerrogativa judicial de la decisión de plantear o no la cuestión de inconstitucionalidad.³ Por consiguiente, nada sustituye la propia convicción del juez o tribunal a la hora de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Esto no obstante, la situación actual es de una cierta inseguridad jurídica, a la que contribuyen formulaciones deliberadamente ambiguas, como la contenida en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, en cuyo art. art. 5, d) se establece el derecho de los ciudadanos: "A ejercer la acción pública para exigir a las administraciones públicas vascas el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación ambiental".

También una cuestión procesal relativa a la Jurisdicción contencioso-administrativa, aunque muy alejada de las anteriores, es la que centra el análisis de la jurisprudencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo, articulada sobre el «caso Valdecañas», que me ha correspondido desarrollar. La anulación firme de los instrumentos territoriales y urbanísticos que legitimaban la construcción y edificación de la urbanización «Marina de Valdecañas», en la provincia de Cáceres, se ha producido con una ejecución de las obras en torno a la tercera parte de lo inicialmente previsto. Si la anulación de un proyecto con indudable trascendencia para el desarrollo rural y para fijar población en una zona infradesarrollada que la pierde de forma constante se ha podido deber en gran parte a que no se disponga en el ordenamiento español de mecanismos de compensación ambiental que permitan compatibilizar ecología y desarrollo, la ejecución de las sentencias anulatorias y el restablecimiento de la legalidad presentaba problemas a la vez habituales y muy específicos. La cuestión que se planteaba y que fue resuelta en sentidos discrepantes por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y por la Sala tercera del Tribunal Supremo es si cabe la ponderación de valores e intereses públicos y privados en la ejecución de una sentencia urbanística con clarísimas consecuencias ambientales. En consecuencia, el Tribunal Supremo ha rectificado el Auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal Superior extremeño por el que se acordaba la inexecución parcial. Efectivamente, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había apreciado la existencia de una "imposibilidad material" parcial que llevaría a paralizar cualquier nueva construcción pero habría impedido demoler las 185 villas ya construidas y ocupadas (casi un tercio de las proyectadas), el hotel (terminado y en funcionamiento, uno de los dos proyectados), el campo de golf y otras instalaciones comunes, destacadamente un puerto deportivo, argumentando que la gran envergadura de los perjuicios sociales y económicos hacía imposible la ejecución. La

³ ROMBOLI, Silvia: "La virtualidad de la cuestión de inconstitucionalidad en la protección de los derechos de los particulares", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional núm. 24, 2020, pp. 83-115, p. 98.

fuelle de esos perjuicios era doble. La evaluación inicial de los costes directos de la ejecución era superior a los 140 millones de euros (costes directos más indemnizaciones a los terceros propietarios), pero además la urbanización es la principal fuente de ingresos de los municipios de la zona. Teniendo todo eso en cuenta, en su auto de 2020 el Tribunal Superior de Justicia solo ordenaba la demolición de las obras que todavía estaban en curso, además de prohibir cualquier nueva construcción.

El auto de admisión del recurso de casación es de 6 de mayo de 2021, precisando que la cuestión de interés casacional era determinar si los intereses socioeconómicos pueden considerarse causa de imposibilidad material: "Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental". En la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 162/2022, de 9 de febrero,⁴ el Tribunal Supremo ha rectificado la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal de instancia y por tanto su fallo: "No se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento". La posición del Tribunal Supremo es que sólo una imposibilidad física absoluta puede considerarse como una "imposibilidad material" que impide la ejecución de un fallo anulatorio en sus términos literales (al menos cuando se trate de un espacio natural protegido de la Red Natura 2000).

El régimen de publicidad de las denominadas «comunicaciones internas» es específicamente analizado por Lucía CASADO. En la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, art.4.1, e) se permite denegar las solicitudes de información ambiental cuando "la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación". Es una exclusión que tiene un interés general, no meramente ambiental, por cuanto puede inmediatamente relacionarse con lo previsto en el art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que aunque en términos más amplios, excluye del "expediente administrativo" lo relativo a "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

⁴ Recurso de Casación núm. 7128/2020, ECLI:ES:TS:2022:481, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

En la Sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg, asunto C-619/19, ECLI:EU:C:2021:35, se examina la excepción de las “comunicaciones internas” a propósito de una solicitud de información relativa a una tala de árboles para la construcción de infraestructuras de transporte y urbanísticas. Es un concepto ni definido en la Directiva ni remitido a los ordenamientos internos, por lo que debe dársele una interpretación uniforme.

Una “comunicación, sería una información dirigida a un destinatario, que puede ser una entidad abstracta, los miembros de una administración, el consejo de administración de una persona jurídica o una persona de alguna de esas entidades” (apartado 37). Por lo demás, sólo sería interna “la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público” (apartado 42). La finalidad de la excepción es definitiva: “tiene por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 44). Concluye que “el concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de su esta recepción” (apartado 53). El Tribunal rechaza que la excepción “deba interpretarse en el sentido de que solo comprende las opiniones personales de los empleados al servicio de una administración pública y los documentos esenciales, o incluso que no incluye la información de naturaleza fáctica. Además, tales limitaciones serían incompatibles con el objetivo de dicha disposición, a saber, la creación, en favor de las autoridades públicas, de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 50). Las comunicaciones pueden seguir siendo internas incluso si el procedimiento (o una de sus fases) ha finalizado: “la terminación de tal procedimiento o de una fase de éste, marcada por la adopción de una decisión por una autoridad pública o por la finalización de un documento, no puede ser determinante para la aplicabilidad” (apartado 56).

Carmen ALASTUEY estudia los criterios jurisprudenciales de aplicación de los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, tipificados en los arts. 332 a 336 del Código penal. Mediante la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del CP, se dio nueva redacción a los arts. 332, 334 y 335, mientras que el actual tenor literal de los arts. 333 y 336 procede de una reforma anterior, realizada por medio de la Ley Orgánica 5/2010.

Como consecuencia de una deficiente técnica legislativa, la tipificación es un tanto imprecisa. En especial, no resultan claros en algunos casos los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Esos criterios han sido introducidos en varios casos por vía interpretativa. El principio a que responden estas interpretaciones es el carácter fragmentario del Derecho penal, que no abarca la totalidad de las conductas ilícitas. Por el contrario, la intervención del Derecho penal solo está justificada cuando se produzcan ataques especialmente graves al bien jurídico protegido, por lo que la redacción de los preceptos habría debido permitir identificar el elemento o elementos adicionales que determinan una afectación más intensa al objeto de protección. Conforme señala ALASTUEY, la Sala de lo penal del Tribunal Supremo en sentencias como la 570/2020, de 3 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3566), viene exigiendo como criterio aplicativo «un plus de ofensividad, un mayor desvalor material del resultado», por lo que «solo las conductas que vulneren o pongan en peligro el bien jurídico biodiversidad son merecedoras de sanción penal». Así, a propósito de la caza fuera de las épocas permitidas, una de las conductas que serían subsumibles en el art. 335 del Código Penal. Como señala el Tribunal Supremo, entre las diversas prohibiciones contenidas en la normativa administrativa hay que distinguir los meros incumplimientos formales de las infracciones que van más allá de una simple vulneración formal. En esta última clase entra la prohibición infringida en el caso: la caza de especies no protegidas (muflones y ciervos) en época de veda. Y ello porque el establecimiento de periodos de veda no responde a una distribución caprichosa del tiempo de caza, sino a motivos biológicos, para facilitar la reproducción de la especie. Es una prohibición que protege la biodiversidad y la supervivencia de la fauna. Sin embargo, no realizará el tipo la infracción de prohibiciones de naturaleza formal, como las relacionadas con las licencias o habilitaciones personales de los cazadores, los límites geográficos o el número o peso de ejemplares capturados.

3. SALVAR VENECIA: LA NECESARIA ARTICULACIÓN CONJUNTA DE MEDIDAS AMBIENTALES Y SOCIALES

Venecia, creada en las postrimerías del Imperio Romano de Occidente por un grupo de refugiados de las invasiones, se convertiría con el tiempo en un emporio económico, naval y artístico. Su súbita decadencia y la pérdida de su independencia a finales del siglo XVIII la han convertido en un testimonio vivo, aunque de algún modo congelado en el tiempo, de la que fue la más importante de las ciudades europeas del Barroco gracias a las riquezas acumuladas, fundamentalmente en el período entre los siglos XIII y XVII y generosamente invertidas en arte y cultura, especialmente en su

último siglo de soberanía. En 1820, en el prefacio de su libro sobre los Principios de la Filosofía del Derecho, Hegel dejó escrito que el ave de Minerva alza su vuelo en el crepúsculo. Quizá fuera una alusión poco modesta a sí mismo –Hegel tenía ya 50 años y moriría con 61-, pero generalmente se ha tomado como una referencia al refinamiento cultural de las sociedades decadentes. En el caso de la Serenísima República de Venecia, en el siglo XVIII sus mercaderes se convirtieron en rentistas y en refinados mecenas.

La importancia cultural de Venecia no es susceptible de ser exagerada. No por casualidad fue elegida como el lugar idóneo para la firma de la [Carta de Venecia](#) en 1964, estableciendo los principios generalmente reconocidos para la conservación y restauración de monumentos y sitios históricos.

Sin embargo, Venecia ha venido sufriendo una serie de amenazas ambientales, aunque también sociales, que han llegado a hacer temer por su supervivencia. El camino emprendido para afrontarlas es analizado por Nicolás GUILLÉN. Los últimos años hemos asistido a redoblados esfuerzos por salvar Venecia de los “nuevos bárbaros”: el turismo masivo, especialmente el que viaja en los enormes cruceros, que hasta hace poco todavía surcaban el canal de la Giudecca, entre la isla de la Giudecca y Dorsoduro, la isla en la margen derecha del Gran Canal. El esfuerzo se está articulando través de medidas ambientales, pero también sociales.

El impacto ambiental de un gran crucero es innegable y se ve multiplicado cuando suponen un tráfico constante. Como señala GUILLÉN, en Europa las tres ciudades más afectadas son Barcelona, Palma de Mallorca y Venecia. En términos de emisiones, los 105 cruceros que en un año normal visitan Barcelona equivalen a 560 mil automóviles; en el caso de Palma la equivalencia es entre 87 y 245 mil y en el de Venecia, los 68 cruceros que atracaron en 2017 emitieron lo equivalente a 110 mil coches. Lo que pasa es que Venecia, su laguna cerrada y con limitado intercambio con el mar, es un ecosistema mucho más vulnerable. En 2019, último año prepandémico, Venecia recibió casi 1 millón 823 mil turistas por vía marítima (grandes cruceros, cruceros fluviales o ferris).

Este es el contexto de la [Lettera aperta. Un decalogo per Venezia](#), una carta firmada el 1 de junio de 2021, por intelectuales, financieros y artistas (de tipo variado, entre los firmantes está hasta Mike Jagger), dirigida a los presidentes de la República Italiana y del Gobierno y a otras autoridades con competencias sobre la ciudad, carta en la que preconizaba una serie de medidas que articulan una auténtica hoja de ruta.

La primera medida, concluir el sistema de diques MOSE (Modulo Sperimentale Elettromeccanico), diseñado para proteger la ciudad de las grandes mareas (o "acque alte"). Su idoneidad se ha discutido, sus costes económicos –sobre todo los sobrecostes- han sido muy polémicos. Ciertamente, pero al parecer el sistema funciona: es un conjunto de diques móviles con los que se alteran y controlan los flujos de agua en la Laguna evitando, no ya la inundación de la Plaza de San Marcos, sino múltiples daños, inclusive a los cimientos de los edificios. La segunda, tras evitar que Venecia se hunda en el mar, era lógicamente el detener el tráfico de los grandes barcos en la Laguna de Venecia; su impacto, como se ha señalado, era inasumible. La tercera medida es la protección del ecosistema de la Laguna, que no se quiere que se convierta en una mera cloaca, ni siquiera en un estanque sin vida. Cuarta es la gestión de los flujos turísticos, evitando la masificación excesiva, para lo cual se preconizan medidas disuasorias, como tasas, pero también limitaciones numéricas estrictas.⁵ En consonancia, también se preconiza, como quinta medida, la gestión y reequilibrio de los alquileres turísticos, de tal manera que haya suficientes alquileres de larga duración disponibles para los habitantes permanentes. La sexta también está conectada: facilitar alquileres de larga duración y alquileres de locales comerciales, que proporcionen también una infraestructura comercial para los habitantes, no solo para los turistas. En conexión asimismo la séptima: control de las licencias comerciales, para que también haya locales destinados a cosas distintas de vender comida y bebida –o souvenirs- a los turistas. La octava requiere quizá explicación: decoro urbano. De acuerdo con los firmantes, Venecia no puede ser un lugar ruidoso y vulgar, en el que la gente se comporte como en parque de atracciones o una verbena para adultos, sino un lugar en consonancia con su historia y sus tradiciones. Noveno, netamente ambiental, control de las embarcaciones a motor y de las ondas que generan y que terminan por afectar a los cimientos de los edificios antiguos. Décimo, programación de eventos culturales, repartidos durante todo el año, no sólo en momentos puntuales, y revalorización del patrimonio artístico.

Es destacable que se haya considerado necesaria la articulación conjunta de medidas ambientales –protección tanto del ambiente natural como del medio ambiente urbano-, sociales –manteniendo una vida propia de la ciudad que evite su completa "disneylandización"- como de medidas económicas –postulando un turismo de calidad que permita el mantenimiento de la actividad económica sin tanto impacto numérico-, articulando un conjunto necesariamente complejo para ser eficaz.

⁵ Venecia estaba ya facultada, de acuerdo con la Ley n. 145 de 30 de diciembre de 2018 (de Presupuestos para 2019), para imponer una tasa de desembarco, en realidad por acceso, por cualquier medio, a la ciudad antigua y a las islas menores de la Laguna.

Lo cierto es que algunas de las medidas ya estaban previstas e incluso en vía de ejecución. El naufragio del crucero Costa Concordia había motivado la aprobación del "Decreto interministerial de 2 de marzo de 2012, de disposiciones generales para limitar o prohibir el tránsito de buques mercantes para la protección de áreas sensibles en el mar territorial", denominado Decreto Clini-Passera por los apellidos de los ministros de ambiente, Corrado Clini, y de infraestructuras y transportes, Corrado Passera, ambos en el gabinete de Mario Monti. El objetivo general era limitar, incluso prohibir, el tránsito de buques con el propósito de proteger áreas sensibles en el mar territorial. En la norma se hace referencia expresa a Venecia, realmente uno de los entornos costeros más vulnerables, estableciendo la prohibición de tránsito de buques por encima de las 40 mil toneladas de arqueo bruto por los canales de San Marcos y la Giudecca (como referencia, el Costa Concordia tenía algo más de 114 mil toneladas de arqueo bruto), además de medidas relativas a desechos y residuos de carga, entre otras.

No obstante, la aplicación efectiva de las restricciones se ha producido con el Decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro, aprobado en la estela del Decálogo de Venecia (más tarde Ley de 16 de septiembre de 2021). En esta norma se declara monumento nacional la Bahía de San Marcos y los canales de San Marcos y la Giudecca, prohibiéndose a partir del 1 de agosto de 2021 el tránsito de grandes buques (definidos por una relación de características alternativas, como el arqueo bruto superior a 25 mil toneladas o la eslora superior a 180 metros). También se contienen medidas de apoyo para disminuir el impacto laboral de esta medida.

Legislación básica: la esperada (y decepcionante) Ley de cambio climático y la adaptación del Código Civil a la concepción de los animales como seres sensibles

Blanca Lozano Cutanda

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN GENERAL. 2. LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 2.1. Objetivos cuantificados: una meta de descarbonización insuficiente. 2.2. Instrumentos de planificación. 2.3. Las energías renovables. 2.4. La eficiencia energética. 2.5. prohibiciones y limitaciones aplicables a la explotación de combustibles fósiles. 2.6. La promoción de los gases renovables. 2.7. Movilidad sostenible y vehículos eléctricos. 2.8. Medidas de adaptación a los efectos del cambio climático. 2.9. Gobernanza ambiental: la Asamblea ciudadana para el clima. 3. LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL PARA INCORPORAR LA NATURALEZA DE LOS ANIMALES COMO SERES SENSIBLES. 3.1. El reconocimiento por la ley 17/2021 de los animales como seres sensibles: una reforma necesaria. 3.2. Modificaciones normativas introducidas por la ley para la protección de los animales. 4. RESEÑA DE NORMAS REGLAMENTARIAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL DE CARÁCTER BÁSICO. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En la legislación dictada por el Estado en el año 2021 destaca la aprobación de la Ley 17/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, que fija objetivos cuantificados en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las energías renovables y la

eficiencia energética y establece una amplia gama de instrumentos para su logro que se basan demasiado, a nuestro juicio, en la futura adopción de normas, estrategias o programas. Por otro lado, la Ley 17/2021, de 15 de diciembre modifica el Código civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento civil con el objetivo de que los animales dejen de tener el estatuto jurídico de cosas, si bien este resulta de aplicación supletoria. Para ello, la ley modifica preceptos muy diversos en materia de derechos reales, hallazgo, responsabilidad por daños y vicios ocultos, sucesiones, prenda e hipoteca (declarando la inembargabilidad de los animales de compañía) y los efectos sobre los animales de compañía de las crisis matrimoniales.

ABSTRACT: In the legislation issued by the State in 2021, the approval of Law 17/2021 on Climate Change and Energy Transition stands out, which sets quantified objectives in terms of reducing greenhouse gas emissions and increasing renewable energies and energy efficiency and establishes a wide range of instruments for its achievement that are based too much, in our opinion, on the future adoption of regulations, strategies or programs. On the other hand, Law 17/2021, of December 15, modifies the Civil Code, the Mortgage Law and the Civil Procedure Law with the aim that animals cease to have the legal status of things. To do this, the law modifies very diverse precepts in terms of real rights, discovery, liability for damages and hidden defects, inheritance, pledge and mortgage (declaring the unattachability of pets) and the effects on pets of marital crises.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Clima. Cambio Climático. Neutralidad climática. Coche eléctrico. Energías renovables. Eficiencia Energética. Hidrógeno verde. Asamblea Ciudadana de Cambio Climático. Participación Pública. Protección de los animales.

KEYWORDS: Environment. Climate. Climate change. climate neutrality. Electric car. Renewable energy. Energy efficiency. green hydrogen. Citizen Assembly on Climate Change. Public Participation. Animal protection.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

La producción normativa estatal en materia de protección del medio ambiente ha sido escasa en 2021 debido, sin duda, a los poderes públicos se han centrado en las medidas para remediar la grave situación sanitaria, social y económica causada por la epidemia del Covid-19 e impulsar una pronta recuperación.

Tal como expusimos en el [Observatorio de Políticas Ambientales del año pasado](#), en las medidas de fomento para la reactivación económica están desempeñando un papel capital los fondos europeos. Además de los capítulos previstos a tal fin en el marco presupuestario plurianual 2021-2027, el Consejo Europeo acordó el instrumento excepcional de recuperación *Next Generation EU*. Para guiar la ejecución de estos recursos europeos en el periodo 2021-2023, el Gobierno presentó en octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuyos objetivos se vertebran en cuatro ejes transversales, siendo uno de ellos la transición ecológica.

Para la gestión de estos fondos, el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, del que también dimos cuenta en el anterior Observatorio, creó un nuevo instrumento de colaboración público-privada, denominados PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica). El objetivo de los PERTE es impulsar, mediante ayudas económicas, grandes iniciativas público-privadas con una contribución decisiva para la transformación de la economía española. Todos los proyectos que aspiren a percibir ayudas de un PERTE deben cumplir el principio de «no causar un perjuicio significativo al medio ambiente» (principio «*Do no Significant Harm*» -DNSH). exigido por el Reglamento europeo que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento UE 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021).

Pues bien, durante el año 2021 se han aprobado por el Gobierno tres PERTE liderados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR), con un gran potencial transformador en materia de medio ambiente y de lucha contra el cambio climático: el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico conectado, con una inversión público-privada de 24.000 millones de euros; el PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento (ERHA), cuyos instrumentos y medidas movilizarán una inversión público-privada de 16.300 millones de euros; el PERTE de digitalización del ciclo del agua, cuyo objetivo es la modernización del ciclo de agua a través de tres herramientas: la digitalización, la innovación y la formación, y en el que se pretende movilizar una inversión público-privada de unos 3.060 millones de euros.

En 2021, el Gobierno ha desplegado una gran actividad para impulsar estos grandes proyectos estratégicos que canalizan los fondos europeos de recuperación. No se ha actuado con igual celeridad, en cambio, en la transposición de las nuevas directivas europeas en materia de residuos (Directiva UE 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo), y de plásticos de un solo uso (Directiva UE 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo), que debían haberse incorporado al derecho español en 2020 y 2021, respectivamente, pero que se relegaron hasta el 2022.

En el año 2021 únicamente resultan destacables dos leyes estatales en materia de medio ambiente:

- la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, dictada por el Estado, salvo algunos preceptos, conjuntamente al amparo de sus competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente; y
- la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación civil y procesal.

2. LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

2.1. OBJETIVOS CUANTIFICADOS: UNA META DE DESCARBONIZACIÓN INSUFICIENTE

La Ley de Cambio Climático y Transición Energética (a la que nos referiremos abreviadamente como «Ley de Cambio Climático») comienza por establecer unos objetivos muy concretos para el año 2030, cuantificados en porcentajes, en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de incremento de las energías renovables y la eficiencia energética. Con la fijación de estos objetivos, se persigue avanzar hacia el objetivo de la Unión Europea de alcanzar en 2050 la neutralidad climática y de que el sistema eléctrico esté basado exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. La ley declara, en este sentido, que «antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática».

Interesa señalar que, cuando se aprobó la Ley de Cambio Climático, a nivel europeo este objetivo era todavía una propuesta que suponía elevar la contribución determinada a nivel nacional (NDC) que presentó la Unión en 2015 para cumplir con el Acuerdo de París, consistente en una reducción de, al menos, un 40% de las emisiones de GEI para 2050 comparadas con 1990.

El primer paso hacia la elevación de ese objetivo lo dio el Parlamento Europeo cuando en 2019 declaró la «situación de emergencia climática y medioambiental» y pidió a la Comisión que adoptase urgentemente todas las medidas que fueran necesarias para combatir y contener esta amenaza (Resolución de 28 de noviembre de 2019). Ese mismo año, la Comisión propuso en el Pacto Verde Europeo -el más ambicioso de la historia en materia ambiental-, que se consagrara con carácter vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, mediante la reducción de emisiones y una mayor absorción de estos gases. Este objetivo fue refrendado por el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2020, en el que se adoptó la conclusión de que, para poder alcanzar la meta de una Unión Europea climáticamente neutra de aquí a mediados de siglo, la Unión debía ser más ambiciosa en el próximo decenio y actualizar su marco de actuación en materia de energía y clima.

Así lo estableció finalmente en 2021 la denominada «Ley Europea del Clima», que fue adoptada mediante un Reglamento de fecha muy poco posterior a la Ley de Cambio Climático: el Reglamento (UE) 2021/119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021. La adopción de esta meta era ineludible dado que, como ha advertido el grupo intergubernamental contra el cambio climático de Naciones Unidas (IPCC) en sus últimos informes, la temperatura ya ha aumentado más de 1° C respecto de los niveles preindustriales, sus efectos se agravan, y para lograr que no la temperatura media global no supere los 1,5° C durante este siglo resulta imprescindible que las emisiones antropógenas netas de CO₂ alcancen el valor neto en torno al 2050 (véanse su informe especial de 2018 sobre los impactos del calentamiento global de 1, 5°, y el sexto informe de evaluación publicado entre 2021 y 2022 (*as6* por *assessment report 6*, accesible en internet).

Con el fin de lograr esta meta de neutralidad climática a mediados de siglo, la Ley del Clima establece que «el objetivo climático vinculante de la Unión para 2030 consistirá en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030» (art. 4.1).

Pues bien, la Ley de Cambio climático -que se promulgó solo un mes antes de la publicación en el DOUE de la Ley del Clima europea-, incorpora el objetivo comunitario de lograr la neutralidad climática en 2050, pero se queda corta en la meta fijada para 2030, al prever únicamente que en este año «las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990». Las organizaciones ecologistas han denunciado el «abismo» que separa la meta

europea de reducción de emisiones (55%) con la meta fijada por España (23%), y su insuficiencia para lograr la neutralidad climática a mediados de siglo. Posiblemente por ello, en el último momento se incluyó en el precepto la previsión de que en 2023 deberá iniciarse la revisión de este objetivo al alza.

Los otros tres objetivos cuantificados que establece la Ley de Cambio Climático para 2030 son los siguientes:

- a) Alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.
- b) Alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.
- c) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

A estos objetivos cuantificados, la ley les aplica expresamente el principio de no regresión declarado por su artículo 2. Se establece así que estos objetivos, que se fijan sin perjuicio de las competencias autonómicas (que podrán elevarlos en el ejercicio de su competencia constitucional para establecer normas adicionales de protección ambiental), podrán ser revisados por el Consejo de Ministros «al alza». La aplicación del principio de no regresión permite el control judicial de cualquier norma reglamentaria o plan menos ambicioso. Así lo ha puesto de relieve la doctrina: como señala F. LÓPEZ RAMÓN, «un instrumento planificador que rebajara cualquier de los objetivos establecidos legalmente podría ser anulado mediante el ejercicio de la correspondiente acción judicial».

Lo que más llama la atención en la ley es, a nuestro juicio, que la fijación de unos objetivos cuantificados tan precisos no vaya acompañada de medidas concretas y directamente aplicables para su logro. En efecto, la ley dedica la mayor parte de sus preceptos a encomendar al Gobierno la aprobación de ulteriores normas y la adopción de diversos instrumentos de planificación. Se le ha reprochado por ello a esta ley, con razón, estar «cargada de proclamaciones de objetivos y de buenas intenciones acompañadas de propuestas programáticas, redactadas con un lenguaje tan grandilocuente como vacío de contenido»¹.

¹ MENDOZA LOSADA Ana Isabel. [Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética \(I\): transición energética, energías renovables y eficiencia energética](#). En publicaciones de Gómez-Acebo & Pombo.

2.2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Como ya hemos señalado, la Ley de Cambio Climático no acompaña los precisos objetivos cuantificados que fija con la adopción de medidas igualmente concretas para lograrlos, sino que, salvo determinados contenidos reguladores, lo que hace es habilitar al Gobierno para la adopción de reglamentos de desarrollo y, sobre todo, de instrumentos de planificación; pasamos a exponer los más relevantes.

A. Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (art. 4)

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) se define por la ley como «la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea».

Así es: la Unión coordina las actuaciones de los Estados miembros para conseguir los objetivos en materia de energía y clima mediante un sistema de planes a nivel nacional, que permite conocer y comparar los objetivos que asume cada Estado y los progresos que hace para conseguirlos. Se trata de los denominados Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, regulados por el Reglamento de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima [Reglamento (UE) 2018/1999].

El primer PNIEC español fue aprobado por el Consejo de Ministros antes de la Ley de Cambio Climático, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030². El PNIEC 2021-2030 identifica objetivos y adopta medidas en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía (definidas en la Comunicación de la Comisión de 2015 sobre una «Estrategia marco para la Unión de la Energía resistente con una política de cambio climático orientada hacia el futuro»): la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía y la investigación, innovación y competitividad.

Interesa señalar que, algunos de los objetivos y de las medidas contenidas en el PNIEC deberán revisarse próximamente a la luz de la nueva legislación europea que se dicte. Ello es así porque, como paso intermedio

² En el BOE de 31 de marzo de 2021, se publicó la Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica dicho Acuerdo.

para lograr la neutralidad climática, la Ley Europea del Clima establece que de aquí a 2030 las emisiones netas de GEI deben reducirse en, al menos, un 55% con respecto a 1990, lo que se conoce en inglés como «*fit for 55*» («en forma para el 55») y en castellano como «Objetivo 55». Este objetivo se asume de forma colectiva por la Unión, sin fijar objetivos vinculantes para los Estados (lo que hubiera hecho muy difícil contar con el apoyo de algunos países todavía muy dependientes del carbón), pero para lograrlo la Comisión ha elaborado un paquete de medidas -el «*paquete Objetivo 55*»- que refuerza varias regulaciones existentes y presenta nuevas iniciativas en un amplio abanico de sectores políticos y económicos: clima, energías renovables, combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura, entre otros.

B. Estrategia de Descarbonización a 2050 (art. 5)

Se prevé que el Gobierno, a iniciativa del MITECOR, aprobará una «Estrategia de Descarbonización a 2050» que establezca una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta el 2050. La estrategia será aprobada mediante real decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del MITECOR y, una vez aprobada, se «dará cuenta» de ella al Congreso de los Diputados y al Senado. Esta estrategia será revisable cada cinco años e incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero indicativo en el 2040.

Por lo que se refiere al sector eléctrico, se habilita al Gobierno a requerir al operador del mercado, al operador del sistema, al transportista y a los distribuidores del sistema eléctrico (art. 6 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico), para que elaboren y presenten una estrategia de descarbonización en su ámbito de actuación. Reglamentariamente se establecerán las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir dichas estrategias (art. 34).

El carácter absolutamente indefinido con que la Ley de Cambio Climático se remite a la futura Estrategia de Descarbonización parece «procastinar» la aplicación de técnicas efectivas, pero impopulares para la industria, en particular los presupuestos de carbono como instrumento de planificación y de seguimiento para la integración de los objetivos de reducción de emisiones en las políticas sectoriales. Con presupuestos de carbono se trata de asignar cantidades máximas de emisión permitidas para cada sector económico durante un número de años determinado con vistas a alcanzar el objetivo de reducción pretendido. Así lo hizo Alemania en su Ley de 19 de diciembre de 2019 para el periodo 2020-2030 y, aun así, la ley fue parcialmente anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de

24 de marzo de 2021 por estimar que su falta de previsión de medidas para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a partir de 2030 viola el principio de cautela y afecta a las libertades fundamentales de las generaciones futuras.

En España, la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2011, de 1 de agosto, del cambio climático sí preveía que se establecieran presupuestos de carbono cada cinco años, aprobados mediante ley con base en las recomendaciones del Comité de Expertos sobre el Cambio Climático, pero la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, anuló esta previsión entender que contradecía la legislación básica estatal por cuanto esta no permite a los poderes públicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total presupuestada o permitida. Sin embargo, por mucho que ello pueda ser así, se echa de menos en este pronunciamiento, como ya hemos señalado en otro lugar, una crítica o advertencia más severa al legislador estatal³.

C. Estrategia España Digital 2050 (art. 6)

La Ley de Cambio Climático prevé que, en el marco de la estrategia España Digital 2050, el Gobierno adoptará acciones de impulso de la digitalización de la economía española que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización. La nueva Agenda Digital 2025 fue presentada por el presidente del Gobierno en el Palacio de la Moncloa el 23 de julio de 2020, pero no ha sido publicada aún en el Boletín Oficial del Estado.

El artículo 6 enuncia algunas de estas acciones que debe adoptar el Gobierno con este fin de digitalización de la economía española, pero como señala acertadamente A. I. MENDOZA, «más que “acciones” en el sentido de medidas tendentes a la consecución de los objetivos marcados, se diría que se trata de nuevas estrategias dentro de la estrategia»⁴.

2.3. ENERGÍAS RENOVABLES

La Ley de Cambio Climático contiene una serie de medidas para impulsar las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables, con el fin de lograr el objetivo cuantificado de penetración de energías de este origen que se fija para el año 2030.

³ B. LOZANO CUTANDA, «Reflexiones sobre la discrecionalidad de la Administración -y de los Jueces- en la protección del medio ambiente», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 96-97, 2021, pp. 60 y ss.

⁴ *Ob. cit.*

- a) Las nuevas concesiones sobre el dominio público hidráulico para la generación de energía eléctrica, que se otorguen a partir de la entrada en vigor de la ley, tendrán como prioridad el apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico. A tal fin, se promoverán, en particular, las centrales hidroeléctricas reversibles y, mediante reglamento, se establecerán las condiciones técnicas para llevar a cabo el bombeo, almacenamiento y turbinado para maximizar la integración de energías renovables.
- b) En segundo lugar, a fin de avanzar en nuevos desarrollos tecnológicos en materia de energías renovables, la ley insta a promover el aprovechamiento para la generación eléctrica de los fluyentes de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos cuando sea técnica y económicamente viable.
- c) Por último, se prevé que, con el fin de fomentar la investigación e innovación en el ámbito de las energías renovables, se impulsará la utilización de las distintas instalaciones de ensayos disponibles a nivel nacional que permitan llevar a la práctica proyectos tecnológicos de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo de las energías renovables terrestres y marinas, así como al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley. Para ello, el Gobierno regulará un marco específico para estas instalaciones de ensayos. Así lo prevé la disposición adicional octava, que contiene algunos otros principios aplicables a estas instalaciones de ensayos.

De nuevo, como puede observarse, las medidas previstas tienen un carácter meramente programático y planificador, dirigidas al Gobierno y a las Administraciones, pero sin ningún efecto práctico directo.

Interesa señalar que, cuando se escriben estas líneas, se acaba de promulgar el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, que, sí que contiene medidas muy concretas y eficaces de impulso de los proyectos de energías renovables, introduciendo procedimientos simplificados en materia ambiental y de autorizaciones. El objetivo de lograr la descarbonización de nuestra economía en 2050 se ha visto impulsado por la urgente necesidad de reducir la dependencia energética europea de los combustibles fósiles procedentes de Rusia ante la invasión de Ucrania; pero esta norma será objeto de análisis en el próximo *Observatorio de Políticas Ambientales 2023*.

La ley señala, por último, que «el despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial», para lo que prevé que se revierta parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice dicho despliegue para activar su economía y combatir el declive geográfico (lo que parece remitir a la aplicación de medidas como la tributación por la instalación de aerogeneradores o «canon eólico» aplicado en algunas comunidades autónomas).

Se prevé también que, para garantizar que las nuevas instalaciones de energías renovables no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. Esta zonificación consiste en una herramienta cartográfica que ha sido ya elaborada y puesta a disposición del público por el MITECOR en su página web.

2.4. EFICIENCIA ENERGÉTICA

En contradicción con el ambicioso objetivo marcado por la ley de mejorar, para 2030, la eficiencia energética en, al menos, un 39,5 %, sus medidas en este ámbito tienen un carácter especialmente programático e inconcreto. Así lo pone de relieve A. I. MENDOZA⁵, que resume los mandatos del artículo 8 de la ley en los siguientes enunciados:

1.º) El Gobierno promoverá la eficiencia energética en el ámbito de la edificación, con particular atención a los edificios habitados por personas vulnerables, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ello pasa por facilitar la gestión de la demanda y el uso de las energías renovables en este ámbito. En relación con ese impulso a las instalaciones de energías renovables, el Gobierno propondrá la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, en un plazo máximo de un año a contar desde la aprobación de la nueva ley (disp. final 10ª). Con ello, se pretende facilitar y flexibilizar la implantación de instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades en régimen de propiedad horizontal.

2.º) El Gobierno fomentará la renovación y rehabilitación de los edificios (públicos y privados) para alcanzar la eficiencia energética y la descarbonización en 2050. En este sentido, se impone al Gobierno la obligación de elaborar, en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en

⁵ *Ob. cit.*

vigor de la ley, un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana con el objetivo de mejorar el parque edificado y así dar cumplimiento a los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PNIEC.

3.º) Los materiales de construcción utilizados en la construcción y en la rehabilitación de edificios deberán tener la menor huella de carbono posible a fin de disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio. Para ello, resulta imprescindible la concreción de este principio a través de normas técnicas que regulen el uso de materiales de construcción y los cataloguen en función de su huella de carbono.

4.º) Las Administraciones Públicas «podrán establecer incentivos que favorezcan la consecución de los objetivos» señalados por la ley, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas, fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones. En este punto, como indica la autora, la norma no aporta nada, pues se limita a reconocer a las Administraciones públicas una potestad que ya tenían previamente: la de incentivar, positiva o negativamente, la consecución de los objetivos marcados por las leyes, en el ámbito de sus competencias y en función de su disponibilidad presupuestaria.

5.º) Todas las medidas (programáticas) anteriores «serán coherentes con los objetivos establecidos en los sucesivos Planes Integrados de Energía y Clima». Como señala A. I. MENDOZA, aquí, «de nuevo la ley se limita a constatar una obviedad, pues parece connatural a este tipo de instrumentos de planificación que todas las medidas de concreción sean, al menos, “coherentes” con dichos planes».

2.5. PROHIBICIONES Y LIMITACIONES APLICABLES A LA EXPLOTACIÓN DE COMBUSTIBLES FÓSILES

- a) Una de las medidas de directa aplicación directa de la Ley de Cambio Climático es la prohibición, contenida en su artículo 9, de otorgar nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos en todo el territorio nacional, incluyendo el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

De esta medida quedan excluidas las solicitudes de concesión de explotación asociadas a un permiso de investigación vigente, que se encuentren en tramitación antes de la entrada en vigor de la ley, que se regirán por la normativa aplicable al tiempo de otorgarse el citado permiso de investigación, a excepción de la posibilidad de prórroga, que se excluye expresamente (disposición transitoria segunda).

- b) Por su parte, el artículo 10 de la ley prohíbe el otorgamiento de nuevos permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas de explotación, ni sus prórrogas, de minerales radiactivos cuando tales recursos sean extraídos por sus propiedades radiactivas, fisiónables o fértiles. No se otorgarán tampoco nuevas autorizaciones de instalaciones radiactivas del ciclo nuclear para el procesamiento de dichos materiales radiactivos. Esta prohibición se justifica por la Exposición de Motivos de la ley en los perjuicios y coste de los proyectos relacionados con la minería del uranio.
- c) También se prohíbe, por último, el otorgamiento de nuevas autorizaciones para realizar en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, cualquier actividad para la explotación de hidrocarburos en la que esté prevista la utilización de la fracturación hidráulica de alto volumen (*fracking*). En este punto, la ley sigue la línea marcada por otros países europeos (como Alemania, Italia, Bulgaria, Francia o Suiza), que ya han prohibido esta técnica.
- d) En el ámbito de la minería del carbón, el art. 29 de la ley condiciona el otorgamiento de autorizaciones de explotación, permisos, concesiones, prórrogas o cesiones de los recursos de carbón de las unidades de producción inscritas en el Plan de Cierre del Reino de España para la Minería del Carbón no Competitiva en el marco de la Decisión 2010/787/UE, a la devolución de las ayudas concedidas al amparo de la citada decisión comunitaria, y correspondientes a todo el período cubierto por el plan de cierre. Deberá reintegrarse la cuantía exigible y los intereses devengados con carácter previo a cualquier posible autorización por parte de la autoridad competente.

Esta exigencia de devolución se aplicará a todas las solicitudes de autorizaciones de explotación, permisos o concesiones reguladas por la legislación minera, así como a prórrogas o cesiones que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor de la ley.

- e) Con carácter general, la ley dispone que «la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil deberá estar debidamente justificada por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas» (art. 11). Para ello, el MITECOR elaborará una propuesta de calendario para la revisión de las

ayudas y medidas que favorezcan el uso de los productos de origen fósil, partiendo de un informe sobre el régimen fiscal aplicable a estos productos elaborado por el Ministerio de Hacienda.

- f) Por último, cabe señalar la disposición (también programática) de desinversión pública en productos energéticos de origen fósil. La disposición adicional segunda de la ley prevé, en este sentido, que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno elaborará un estudio del estado de situación y una propuesta de calendario para que la Administración General del Estado y el sector público estatal se desprendan de participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil.

2.6. LA PROMOCIÓN DE LOS GASES RENOVABLES

El artículo 12 de la Ley de Cambio Climático dispone que «el Gobierno fomentará, mediante la aprobación de gases renovables, incluyendo el biogás, el biometano, el hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal». De esta forma, la ley promociona únicamente el conocido como «hidrógeno verde», que se obtiene a partir de energía renovable y no genera huella de carbono.

En este sentido, hay que señalar que en julio de 2020 la Comisión aprobó «Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra» [COM(2020) 301 final], en la que considera el hidrógeno como «una prioridad clave para lograr el Pacto Verde Europeo y la transición hacia una energía limpia en Europa», por cuanto ofrece una solución para descarbonizar los procesos industriales y los sectores económicos en los que la reducción de emisiones sea urgente y difícil de lograr. En esta estrategia, se señala que «la prioridad de la UE es desarrollar el hidrógeno renovable, utilizando principalmente para su producción energía eólica y solar» en cuanto ésta es la opción más compatible con el objetivo de neutralidad climática y contaminación cero a largo plazo, si bien, a corto y a medio plazo reconoce que «se necesitan otras formas de hidrógeno con bajas emisiones de carbono»

2.7. MOVILIDAD SOSTENIBLE Y VEHÍCULOS ELÉCTRICOS

La ley establece que no más tarde del 2040, los turismos y vehículos comerciales ligeros (con la única exclusión de los vehículos históricos no destinados a usos comerciales) tendrán que ser vehículos con emisiones de 0 g CO₂/km. La reducción de emisiones será paulatina y se prevén medidas de incentivo y de apoyo a la I+D+i (art. 14.2).

En relación con la movilidad urbana sostenible, uno de los aspectos destacados de la ley es la previsión, por su art. 14.3, de que «Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad». También deberán adoptar estos planes los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

El precepto enuncia el contenido mínimo de estos planes, que han de incluir, entre otras medidas, la de establecer zonas de bajas emisiones antes del 2023. Se define lo que se entiende como zona de baja emisión y se establece, en aplicación del principio de no regresión, que «cualquier medida que suponga una restricción de zonas de bajas emisiones ya existentes deberá constar con el informe previo del órgano autónomo competente en materia de protección del medio ambiente»

La ley incluye diversas prescripciones para impulsar los vehículos eléctricos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) El Punto de Acceso Nacional de información de tráfico de la Dirección General de Tráfico (PAN) informará sobre los puntos de recarga de uso público dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley (art. 25).
- b) Se imponen obligaciones de instalación de infraestructuras de recarga eléctrica a los titulares de estaciones de servicio y los concesionarios de redes estatales de carreteras, según su volumen anual agregado de ventas de gasolina y de gasóleo A (art. 15). Mediante una Orden del MITECOR se establecerá el listado de las estaciones de servicio obligadas según lo expuesto, así como las excepciones e imposibilidades técnicas para su cumplimiento.

Por lo que respecta a los edificios, la ley prevé que el Código Técnico de la Edificación (CTE) establecerá obligaciones de instalación de puntos de recarga en edificios de nueva construcción y en intervenciones en los ya existentes. Sin perjuicio de ello, la ley dispone ya directamente que, antes

del 1 de enero del 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso de aparcamiento con más de veinte plazas deberán cumplir con las dotaciones mínimas para la recarga de vehículos técnicos que establezca el Código Técnico de la Edificación. Se prevé la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, en un plazo máximo de un año, para facilitar y flexibilizar las instalaciones de autoconsumo en las comunidades de vecinos (disp. final décima).

2.8. MEDIDAS DE ADAPTACIÓN A LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Por primera vez en una ley básica estatal se incorpora la necesidad de implantar políticas de adaptación a los efectos del cambio climático. Como señala la Exposición de Motivos de la ley, «el cambio climático ya es una realidad y sus impactos se muestran con una amplitud y profundidad crecientes en nuestro país». El título V de la ley se dedica a las «medidas de adaptación a los efectos del cambio climático», cuyas principales previsiones pasamos a resumir.

- a) En primer lugar, la ley se remite, de nuevo, a un instrumento programático: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), cuyo objetivo será promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático en España. Este plan definirá los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación frente al cambio climático e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales. El artículo 17 de la ley enuncia los objetivos específicos del PNACC y su contenido básico. El plan será aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del MITECOR, y se desarrollará mediante programas de trabajo, a aplicar en periodos de cinco años, y planes sectoriales de adaptación que identificarán los principales riesgos derivados del cambio climático para cada sector, recurso o ámbito correspondiente, y definirán medidas de respuesta oportunas para evitarlos o limitarlos.
- b) A continuación, la ley contiene algunas disposiciones sobre la consideración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión de las siguientes políticas sectoriales:
 - la planificación y la gestión del agua (art. 19);
 - la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre (art. 20);

- la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte (art. 21);
- la seguridad y dieta alimentarias (art. 22);
- la salud pública (art. 23);
- la protección de la biodiversidad frente al cambio climático, con la previsión de una estrategia específica de conservación y restauración de los ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático (art. 24);
- el desarrollo rural: política agraria, política forestal y energías renovables (art. 25).

Dentro de este título de la ley dedicado a la adaptación, el artículo 26 de la ley se dedica al fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono. Se prevé así que «las Administraciones Públicas competentes promoverán la identificación, clasificación, cartografía, aumento y mejora de los sumideros de carbono, incluidos los sumideros de carbono azul definidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, así como su evaluación y contabilización a partir de las fuentes de información existentes». La promoción de los sumideros de carbono azul exige en nuestro país, en especial, reforzar la protección de ecosistemas marinos como los humedales costeros y las marismas, si bien la ley no lo concreta.

Este precepto hace referencia también a la adopción de medidas para incentivar a los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

2.9. GOBERNANZA AMBIENTAL: LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA

La Ley de Cambio Climático se suma a la decisión de los países de nuestro entorno jurídico de promover la participación directa de los ciudadanos en las decisiones atinentes al medio ambiente mediante la creación de una «Asamblea Ciudadana del Cambio Climático». El art. 34, dedicado a la «participación pública» establece que para la elaboración de los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono se reforzarán los mecanismos

de participación ya existentes mediante «una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel Nacional y se recomendarán que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas nacionales». La composición, organización y funcionamiento de esta Asamblea Nacional del Cambio Climático se remiten a una Orden Ministerial que se dictó el mismo año.

En efecto, la orden ministerial TED/1086/2021, de 29 de septiembre regula la Asamblea, que estará formada por cien personas que representen la diversidad de la sociedad española. Su selección, conforme establece la Orden, se hará a través de un equipo técnico independiente aplicando una metodología que asegure la aleatoriedad, que permita preservar la calidad y representatividad de la muestra, y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica, y residencia en área urbana o rural, entre otros. Los miembros de la Asamblea, cuya participación tendrá carácter voluntario, serán «independientes e inamovibles», no pudiendo participar en ella los cargos públicos y miembros de partidos políticos que enuncia. Para llevar a cabo sus trabajos, la Asamblea contará con un panel de coordinación independiente que facilite los trabajos técnicos y un grupo de expertos independientes de carácter consultivo.

La función que se asigna a la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, que ya se ha puesto en marcha, es la debatir y hacer propuestas a través de mandatos que le haga la persona titular del MITECOR mediante Orden ministerial. Conforme al primer mandato, que establece la Orden de 2021, la Asamblea deliberará en torno a la pregunta «*Una España más segura y justa ante el cambio climático, ¿Cómo lo hacemos?*». Para precisar más la cuestión, se abordarán temas concretos que han sido propuestos por el grupo de expertos independientes con la ayuda de una consulta ciudadana que se ha llevado a cabo en la web del MITECOR. El plazo para la terminación de los trabajos derivados de este primer mandato será de doce meses, a partir de la primera sesión de la Asamblea.

Consideramos muy positiva la creación por la Ley de Cambio Climático de esta forma de participación directa, tan relevante cuando se trata de lograr un objetivo como la lucha contra el calentamiento global, que es vital para nuestra sociedad y economía a medio o largo plazo, pero que en los plazos más cortos que manejan los gobernantes puede verse relegado por otras metas más rentables políticamente. En atención a esta importancia, coincidimos con Elsa MARINA ÁLVAREZ⁶ en que una las carencias más importantes de la regulación española de la Asamblea Ciudadana es el

⁶ Véase el completo estudio que esta autora hace de este modelo de participación directa y de su regulación en España en «[La Asamblea Ciudadana para el Clima: ¿un modelo a seguir en las Asambleas Ciudadanas regionales y locales?](#)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 122, de 18 de abril de 2022.

carácter no vinculante de sus decisiones, pues la Orden que la regula únicamente prevé que elaborará un informe de recomendaciones que «será público, se remitirá al Gobierno, y se presentará al Pleno del Congreso de los Diputados». Creemos que, al menos, debía haberse previsto que las recomendaciones normativas de los mandatos de la Asamblea se tramiten como una proposición de ley.

3. LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL PARA INCORPORAR LA NATURALEZA DE LOS ANIMALES COMO SERES SENSIBLES

3.1. EL RECONOCIMIENTO POR LA LEY 17/2021 DE LOS ANIMALES COMO SERES SENSIBLES: UNA REFORMA NECESARIA

La Ley 17/2021, de 15 de diciembre (que entró en vigor el 5 de enero de 2022), ha modificado el Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación al «régimen jurídico de los animales», con el fin de adaptarlos a la mayor sensibilidad social que existe en nuestros días, reconociendo su naturaleza de seres vivos dotados de sensibilidad.

Esta reforma de la legislación civil era, sin duda, necesaria, por cuanto el estatuto jurídico de los animales como «cosas», en concreto bienes inmuebles, chocaba no solo con la actual sensibilidad social, sino otras normas del ordenamiento jurídico.

A nivel del derecho europeo, el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ha consagrado el principio del bienestar de los animales como uno de los principios que rigen las políticas de la Unión en diversas materias, «las exigencias del bienestar animal como seres sensibles». Por la vía de la transposición de la legislación europea este principio se aplica en varias normas de nuestro Derecho. Y, al margen de la legislación europea, resulta muy significativo el avance realizado por la legislación penal, pues mediante la reforma llevada a cabo en 2003 se introdujo el delito de maltrato de animales domésticos (art. 337 del Código Penal), que antes se tipificaba como falta y se castigaba con una multa.

Tras diferenciar a los animales de los bienes en la denominación del Libro Segundo del Código Civil y de su Título I del Código Civil, el nuevo artículo 333 bis define a los animales como «seres vivos dotados de sensibilidad», lo que no excluye que se les aplique «el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza o con las disposiciones destinadas a su protección».

De este modo, como señala la Exposición de Motivos de la ley, los animales siguen siendo «en general, apropiables y objeto de comercio», pero su regulación jurídica se ve modulada por el régimen protector específico que introduce.

Por consiguiente, como señala Inmaculada VIVES ANTÓN, la reforma introducida por la Ley 17/201 «descosifica a los animales, pero no los personifica ni antropomorfiza (no se reconoce a los perros el derecho de sufragio o a otorgar testamento). La norma se limita a establecer que los animales no son meros objetos de dominio o cosas, en concreto, bienes muebles (en ocasiones, inmuebles por destino o relación pertenencial según el derogado art. 334.6 C.c.), sino seres vivos dotados de sensibilidad y, por consiguiente, merecedores de protección. De este modo, se opta por la categoría de “seres sensibles” o “seres sintientes”, la cual irrumpe como un *tertium genus* que hace quebrar la clásica dicotomía jurídica sujeto/objeto en la que se apoyan nuestras normas conforme a las cuales todo lo que no es persona es una cosa»⁷.

La ruptura de las categorías sobre las que se asienta una rama jurídica es siempre traumática, y por ello no es de extrañar que la evaluación de la reforma por parte de la doctrina civilista haya sido recelosa.

Sin embargo, sin perjuicio de algunas críticas merecidas a la técnica normativa de la ley y a algunos excesos en su afán tuitivo de los animales, el juicio global de la reforma ha sido, por lo general, positivo, debido a que la premisa de los animales como seres sensibles ya estaba muy asentada en la sociedad y en nuestro propio ordenamiento jurídico.

Una omisión de la ley que ha coincidido en destacar la doctrina es la falta de definición de los «animales de compañía», a pesar de que este concepto determina la aplicación de muchos de sus preceptos (p.ej., el relativo a la inembargabilidad de los animales, referido solo a los de compañía). Sin embargo, la definición puede obtenerse de la nueva redacción del art. 465 del Código Civil, conforme a la cual los animales «domesticados se asimilan a los domésticos o de compañía si conservan la costumbre de volver a casa del poseedor o si han sido identificados como tales». Está claro, por tanto, que los animales de compañía son los domésticos y también los domesticados que cumplan estos requisitos, a los que el Código Penal se refiere como «amansados» (art. 337).

⁷ Inmaculada VIVES TESÓN, «Si los animales son seres sintientes, es posible prohibir la tenencia de un animal de compañía en una vivienda», en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 41/2022.

3.2. MODIFICACIONES NORMATIVAS INTRODUCIDAS POR LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

En el derecho de propiedad, el nuevo art. 333 bis del Código Civil introduce las siguientes disposiciones:

«2. El propietario, poseedor o titular de cualquier otro derecho sobre un animal debe ejercer sus derechos sobre él y sus deberes de cuidado respetando su cualidad de ser sintiente, asegurando su bienestar conforme a las características de cada especie y respetando las limitaciones establecidas en ésta y las demás normas vigentes.

3. Los gastos destinados a la curación y al cuidado de un animal herido o abandonado son recuperables por quien los haya pagado mediante el ejercicio de acción de repetición contra el propietario del animal o, en su caso, contra la persona a la que se le hubiera atribuido su cuidado en la medida en que hayan sido proporcionados y aun cuando hayan sido superiores al valor económico de éste.

4. En el caso de que la lesión a un animal de compañía haya provocado su muerte o un menoscabo grave de su salud física o psíquica, tanto su propietario como quienes convivan con el animal tienen derecho a que la indemnización comprenda la reparación del daño moral causado».

En el artículo 404, sobre la división de la cosa común, se precisa que «en caso de animales de compañía, la división no podrá realizarse mediante su venta, salvo acuerdo unánime de todos los condueños. A falta de acuerdo unánime entre los condueños, la autoridad judicial decidirá el destino del animal, teniendo en cuenta el interés de los condueños y el bienestar del animal, pudiendo preverse el reparto de los tiempos de disfrute y cuidado del animal si fuere necesario, así como las cargas asociadas a su cuidado».

El art. 611 del Código Civil pasa a regular el régimen aplicable a los animales perdidos, eximiendo a quien lo encuentre del deber de restituirlo a su propietario «en el caso de indicios fundados de que el animal hallado sea objeto de malos tratos o de abandono». Una vez restituido, se reconoce a quien hubiera asumido su cuidado el derecho de repetición por los gastos de la curación y cuidado y el resarcimiento de los daños que le haya podido causar.

Por lo que respecta a la compraventa de los animales, se introduce la previsión de que «el vendedor de un animal responde frente al comprador por el incumplimiento de sus deberes de asistencia veterinaria y cuidados necesarios para garantizar su salud y bienestar, si el animal sufre una lesión, enfermedad o alteración significativa de la conducta que tiene origen anterior a la venta» (art. 1484).

En la regulación de la sucesión intestada, se introduce un nuevo art. 914 que la regula para los animales de compañía. El régimen extremadamente tuitivo de esta legislación se manifiesta en la previsión de que, si ninguno de los sucesores quiere hacerse cargo del animal de compañía, «el órgano administrativo competente podrá cederlo a un tercero para su cuidado y protección»; siendo los animales susceptibles de compraventa, parece más lógico -y más sensato-, que la cuestión se resolviera por esta vía.

Los animales de compañía no podrán ser objeto de prenda (art. 1864 del Código Civil), ni de embargo, sin perjuicio de la embargabilidad de las rentas que puedan generar (nuevo numeral 1º del art. 605 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Tampoco serán objeto de hipoteca «los animales colocados o destinados en una finca dedicada a la explotación ganadera, industrial o de recreo» ni cabrá el pacto de extensión de hipoteca a los animales de compañía (nuevo apartado primero del art. 111 de la Ley Hipotecaria).

Por último, la ley reforma también el régimen de los efectos de la nulidad, separación y divorcio, introduciendo un auténtico régimen de «guardia y custodia» de los animales de compañía (nuevo art. 94 bis del Código Civil). Por otro lado, se prevé que, a los efectos de determinar la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género que sirva para denegar la guarda conjunta «la existencia de malos tratos a animales, o la amenaza de causarlos» (nueva redacción del art. 92.7 del Código Civil).

4. RESEÑA DE NORMAS REGLAMENTARIAS CON INCIDENCIA AMBIENTAL DE CARÁCTER BÁSICO

- 2.1. Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas.
- 2.2. Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

- 2.3. Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. La Asamblea Ciudadana para el Clima: ¿un modelo a seguir en las Asambleas Ciudadanas regionales y locales? *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 122, de 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-asamblea-ciudadana-para-el-clima-un-modelo-a-seguir-en-las-asambleas-ciudadanas-regionales-y-locales/> (Fecha de último acceso 22-07-2022)

LOPEZ RAMÓN, Fernando. Notas a la ley de cambio climático. En: VVAA. *Los desafíos jurídicos de la transición energética*. DELGADO PIQUERAS, F; GALÁN VIOQUE, R.; GARRIDO CUENCA, N.; GONZÁLEZ RÍOS, I. (Directores), Aranzadi, Navarra, 2021 (pp. 79 y ss.).

LOZANO CUTANDA, Blanca. Reflexiones sobre la discrecionalidad de la Administración -y de los Jueces- en la protección del medio ambiente. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 96-97, 2021, pp. 60 y ss.

MENDOZA LOSADA Ana Isabel. Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética (I): transición energética, energías renovables y eficiencia energética. *Publicaciones de Gómez-Acebo & Pombo*. Disponible en: <https://www.ga-p.com/publicaciones/ley-7-2021-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica-i-transicion-energetica-energias-renovables-y-eficiencia-energetica/> (Fecha de último acceso 22-07-2022)

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Capítulo V. La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales. En: CASTRO-GIL AMIGO, Juan (Coord.). *Regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2019, pp. 42 y ss.

VIVES TESÓN, Inmaculada. Si los animales son seres sintientes, ¿es posible prohibir la tenencia de un animal de compañía en una vivienda?
Revista CESCO de Derecho de Consumo, n. 41/2022.

La actuación ambiental del Estado: reparto de fondos europeos y no pocas tareas pendientes

Isabel Pont Castejón

Juan Emilio Nieto Moreno

SUMARIO: 1. ESCENARIO GENERAL 2021: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES. 2. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR). 3. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL: UNA VISIÓN PANORÁMICA. 3.1. Instrumentos transversales: evaluación ambiental, responsabilidad ambiental, participación, contratación ecológica, actividad de fomento, responsabilidad social corporativa, control integrado de la contaminación. 3.2. Un apunte sobre las políticas y planificación en los ámbitos de aguas, costas y medio marino, biodiversidad, espacios naturales y residuos. 3.2.1. Aguas. 3.2.2. Costas y medio marino. 3.2.3. Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 3.2.4. Residuos y economía circular. 3.2.5. Atmósfera y cambio climático. 4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. 4.1. Energía. 4.1.1. Consideraciones previas. 4.1.2. La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general: el Marco Estratégico de Energía y Clima, la Estrategia de Almacenamiento energético y el PERTE-ERHA. 4.1.3. Actuaciones en el ámbito de la eficiencia energética y rehabilitación de edificios. 4.1.4. Eficiencia energética en el sector agropecuario. 4.1.5. Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energía limpia en entidades locales. 4.1.6. Otras actuaciones en materia de energía renovable. 4.2. Movilidad y transporte. 4.2.1. Vehículo eléctrico y conectado. 4.2.2. Biocarburantes. 4.2.3. Vehículos de transporte por carretera limpios y

energéticamente eficientes. 4.2.4. Formación para la movilidad segura y sostenible. 4.3. Agricultura. 4.4. Ganadería. 4.5. Política forestal. Bosques y silvicultura. 4.6. Pesca y caza. 4.7. Turismo. 4.8. Minería. 4.9. Salud.

RESUMEN: Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2021, marcada especialmente por los aspectos relacionados con el desarrollo y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Pone especial énfasis en sus vertientes estratégicas, de planificación y programación. Expone las principales novedades en los diferentes subsectores ambientales (aguas, aire, costas, biodiversidad, espacios naturales protegidos). Trata de manera detallada la integración de los elementos ambientales en el resto de las políticas sectoriales (especialmente en energía, movilidad y transporte, pesca, agricultura, ganadería, turismo y minería).

ABSTRACT: This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2021, which has been largely determined by the implementation of the "Recovery, Transformation and Resilience Plan". It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution takes especially into consideration those aspects that relate to the integration of environmental concerns in sectoral policies (mainly, energy, transport, agriculture, forestry, fishery, mining, tourism and health sectors).

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Principio de integración. Cambio climático. Contaminación atmosférica. Energía. Energía renovable. Eficiencia energética. Residuos. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Transición energética. Agricultura. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Marco Estratégico de Energía y Clima. Estrategia Transición Justa. Turismo sostenible. COVID-19. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE. Fondos Europeos *Next Generation*.

KEYWORDS: Environment. Principle of integration. Air pollution, Climate change. Energy. Renewable energy. Water policy. Agriculture. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan. COVID-19. Recovery, Transformation and Resilience Plan; Next Generation EU.

1. ESCENARIO GENERAL 2021: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES

La presente sección del Observatorio de Políticas Ambientales pretende ofrecer una visión general, con particular énfasis en los aspectos estratégicos, de planificación y de programación, que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en el año 2021, tanto por lo que respecta a la política ambiental sectorial estrictamente considerada, como a la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, y antes de proceder a esta exposición, conviene hacer un apunte descriptivo del escenario en el que se han desarrollado las iniciativas que más tarde se detallan, así como poner de relieve las notas o aspectos clave que pueden caracterizar, a nuestro juicio, la actuación ambiental del Estado durante este período.

El contexto en que se ha desarrollado la actividad del Estado en el 2021, viene determinado, en primer lugar, por la circunstancia de tratarse del año en el que han debido comenzar a implementarse los instrumentos y medidas que, prefigurados en el marco de la UE, se dirigen a mitigar los efectos e impactos extremadamente negativos que la situación de pandemia COVID-19 ha tenido desde el punto de vista económico y social. En este sentido, pocas dudas caben de que el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” aprobado este año presenta una relevancia crucial en el desarrollo de la política ambiental del Estado en el año 2021, tanto desde el punto de vista de la actuación en los sectores ambientales clásicos, como en la integración de las consideraciones sostenibilistas en el resto de las políticas estatales. Así lo muestra, para empezar, la propia estructura del Plan, que incluye entre sus ejes de actuación la transición ecológica, y entre las denominadas políticas palanca la Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (I); las Infraestructuras y ecosistemas resilientes (II); y la transición energética justa e inclusiva (III), entre otros. Es más, a lo que se acaba de decir cabe añadir que, como se comprobará a lo largo de estas páginas, el texto del PRTR (y el de sus instrumentos de desarrollo como los PERTE) aprovecha, ya sea como componentes generales o como las denominadas “medidas facilitadoras”, algunos instrumentos estratégicos, planificatorios y de programación ya existentes para articular diversas medidas concretas de ejecución del plan. Pueden citarse aquí, a título de mero ejemplo, la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada; la Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial; la Estrategia de Transición Justa; e incluso instrumentos de programación de alcance más limitado como los programas MOVES III y MOVES Proyectos singulares.

En cualquier caso, todas las administraciones públicas y el sector privado afrontan el reto de ejecutar una financiación de hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos en los próximos seis años (una ingente cantidad que representa el 11% del PIB de 2019). Ésta parece haber sido la prioridad en la actividad del Estado en este año, y, en consecuencia, ha determinado en buena parte la tipología de actuaciones que se han desarrollado en el 2021.

Así, la circunstancia recién mencionada quizá pueda ayudarnos a comprender mejor el menor peso de las actuaciones de índole normativa respecto a las actividades de planificación y ejecución. Entiéndase que ello no implica en términos absolutos que no se hayan aprobado algunas normas de importancia, como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, o que también sea observable una cierta intensidad en la labor de elaboración de normas reglamentarias (especialmente destacable en materia de residuos, aguas, agricultura y ganadería). Pero lo cierto es que la simple lectura del documento del Plan Anual Normativo 2021, aprobado por el Consejo de Ministros el 31 de agosto, nos muestra que buena parte de las iniciativas que estaba previsto aprobar por el Gobierno hasta el final de este año (ya sea como Reales Decretos o como proyectos de ley para remitirlos a las Cortes Generales), no se han visto culminadas, y han sido diferidas para el año 2022. Así ocurre con el RD por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025; el Real Decreto sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos de buques; el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos -sometido a información pública en julio de 2021-; o el ya muy demorado Real Decreto que crea las redes de distribución de energía eléctrica cerrada, que ha sido sometido a información pública en el mes de junio de 2021. A ellas hay que añadir la esperada reforma del reglamento de la ley de costas, o la regulación del Registro General de Mejores Técnicas disponibles en las explotaciones ganaderas.

Por otra parte, y continuando con la vertiente normativa, se observa también que no parece haber variado otra circunstancia que, por desgracia, ya viene siendo demasiado frecuente en los últimos años: la exacerbación, dicho suavemente, del uso del Decreto-Ley. En este sentido, y además de la simple constatación casi numérica de la presencia de esta figura en los párrafos que siguen, se observa también que la actividad parlamentaria en el año 2021 ha estado ligada en buena parte a la tramitación de proyectos de Ley procedentes de Reales Decretos-Ley. Algunos de ellos procedentes de normas aprobadas a finales de diciembre del año 2020, y otros de RD-Ley publicados este mismo año (como el Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, que trae

causa del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre). Es especialmente llamativo algún caso como el que afecta a la transposición de la Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes: una iniciativa que el Plan Anual normativo de 2021 preveía que viera la luz como ley formal, y que terminó aprobándose entre las disposiciones del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre-, para tramitarse, ahora sí en el 2022, como proyecto de ley. Insistamos además en que las reformas introducidas a través de esta fuente normativa han afectado con cierta intensidad a múltiples materias nucleares como la evaluación ambiental, la responsabilidad ambiental, energía, aguas o movilidad sostenible.

Por lo que se refiere a la actividad de planificación, cabe subrayar la aprobación de diversos instrumentos relevantes, como diversos planes y programas de desarrollo de la Estrategia de Economía Circular y del Plan de Adaptación al Cambio Climático; también la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada; y la Estrategia de almacenamiento energético, entre otros. Se ha avanzado también en la tramitación de los instrumentos correspondientes al tercer ciclo de la planificación hidrológica (2022-2027), y en el Plan Estratégico de la Política Agraria Común para España (PEPAC). En cualquier caso, cabe destacar especialmente como nota característica de la actividad en este ámbito la aprobación de diversos instrumentos novedosos ligados al desarrollo del PRTR como son los denominados “proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica” (PERTE). Entre ellos el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (conocido como PERTE-VEC), y el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE-ERHA). No obstante, lo que se acaba de indicar, debe resaltarse que aún quedan pendientes de elaborar y aprobar bastantes instrumentos de cierta relevancia, como los que determinarán buena parte del panorama planificadorio del medio marino -incluyendo, entre otros, el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España-; o la Estrategia Nacional Forestal. Llegados a este punto, creemos oportuno reiterar, una vez más, una observación que venimos haciendo en las últimas ediciones de este Observatorio: el cuadro de planificación que conforma la yuxtaposición de una multiplicidad de iniciativas, junto a la planificación ya existente, y a la no analizada planificación de las comunidades autónomas, acaba siendo de una complejidad tal que resulta difícil de manejar, entender e incluso aplicar. Seguimos siendo conscientes de las dificultades de articular un cuadro planificadorio en una estructura nítida y, permítasenos la expresión, “ajustada a la octava derivada”. Ahora bien, el esfuerzo entendemos que merecería la pena. Quizás resulte útil a este respecto retomar una idea relacionada con la

organización administrativa y que reclamarían un órgano que arropara y ofreciera coherencia al conjunto de instrumentos estratégicos y de planificación.

En fin, y en cuanto a las actuaciones de ejecución son, como lo demuestra bien a las claras el examen de las distintas secciones de este capítulo, las iniciativas más numerosas emprendidas este año. Consisten, además, en su inmensa mayoría actuaciones que priorizan la figura de la subvención; de manera que a los esquemas y programas de ayudas ya existentes en años anteriores y que continúan o se prorrogan en el 2021, se añaden nuevos programas de ayudas ligados al desarrollo de las previsiones del PRTR. En este último sentido, y como tenemos ocasión de apuntar posteriormente, conviene llamar la atención sobre una circunstancia quizás en cierto modo novedosa, como es la introducción en los esquemas de subvenciones de diversos mecanismos de colaboración público-privada en un instrumento tradicionalmente poco propicio para incorporar consideraciones de esta índole. De esta manera, puede afirmarse que los esquemas de subvenciones que se articulan en desarrollo del PRTR, sin perder por ello su esencia, se diseñan de manera que incitan a la colaboración del sector privado, a través, por ejemplo de la participación en la propia concepción del ámbito y las bases de las subvenciones, respondiendo a las manifestaciones de interés identificadas y lanzadas por la Administración, o a través de la intervención en grupos de trabajo u otras fórmulas flexibles y menos institucionalizadas.

En definitiva, recapitulando todo lo hasta aquí expuesto, la actuación ambiental del Estado en el año 2021 se caracteriza, fundamentalmente y, en primer lugar, por haber priorizado de manera nítida la vertiente de la ejecución; y ligada además muy especialmente a la necesidad de movilizar los recursos económicos procedentes del Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, a través de la implementación del PRTR. Las tareas de índole normativa han tenido un menor peso, de manera que, aunque se observa la aprobación de diversos reglamentos y de alguna norma tectónica, como la Ley de Cambio Climático y Transición energética, se ha diferido para años venideros la aprobación de un buen número de normas que aparecían previstas para el año 2021 en el Plan Normativo de la Administración del Estado. Finalmente, y por lo que respecta a la planificación, se constata que, aunque ha habido ciertos avances, queda pendiente por culminar la elaboración y adopción de instrumentos relevantes en múltiples sectores.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2021. Para ello, comenzaremos por examinar algunos aspectos esenciales del PRTR, habida cuenta del papel central, y marco

general que representa para la práctica totalidad de las iniciativas acometidas por el Estado en este año. Pasaremos posteriormente al análisis de la actuación del Estado en la política ambiental, distinguiendo entre aquellas actuaciones que afectan a instrumentos transversales y las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales. Finalmente, abordaremos los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales. Hay que apuntar finalmente que, habida cuenta de que diversos capítulos de este Observatorio se dedican al análisis pormenorizado de diversos sectores concretos que también tratamos aquí, procuraremos no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema.

2. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR)

El examen de la actuación ambiental del Estado en el año 2021 ha de partir necesariamente por exponer algunos elementos fundamentales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), por cuanto, como veremos a lo largo de las páginas que siguen, la práctica totalidad de la actuación que reseñamos están relacionadas en mayor o menor medida con las previsiones de este instrumento. Cabe apuntar también la constatación más que evidente de que el PRTR no nace en el vacío, sino que, como se comprobará, incorpora instrumentos que ya existían antes de su formulación y, al menos en la intención, pretende integrar sus medidas en un marco de planificación coherente.

El PRTR se enmarca en el contexto europeo de respuestas a la pandemia COVID-19. En concreto, sus orígenes han de rastrearse en los resultados del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, que acordó un paquete de medidas, articuladas en torno al futuro marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027 y al establecimiento de un nuevo instrumento, el Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, que prevé la movilización de 750.000 millones de euros, financiados mediante la emisión de deuda comunitaria. Concretamente, y por lo que se refiere a España, prevé financiación por hasta 140.000 millones de euros en transferencias y créditos en los próximos seis años, un 11% del PIB de 2019. La movilización de este volumen de recursos exigía la implementación de un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya elaboración comenzó en el año 2020. De estas tareas resultó un primer documento de octubre de 2020 (en el que se fijaban los ejes transversales del plan, y 10 denominadas “políticas palanca”). En cualquier caso, el proceso de elaboración del PRTR no se ultimó hasta entrado el 2021, cuando, tras aprobarse mediante Acuerdo del

Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, se remitió a la Unión Europea en el mes de mayo. Tras la aprobación por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, se adoptó por el Gobierno de España el 13 de julio de 2021.

La estructura básica del PRTR se organiza en torno a ejes de actuación, políticas palanca y componentes. Más concretamente, el plan se estructura en 4 ejes (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género), para los que se establecen 10 políticas palanca (entre ellas, y por su particular relación con la materia de la que nos ocupamos en estas páginas, presentan especial interés las políticas palanca I, II y III que, respectivamente, se refieren a: I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes, y III. Transición energética justa e inclusiva). Descendiendo aún más en detalle, cada política palanca se desglosa en diversos componentes (I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, desglosada en 3 componentes - 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana; 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero- II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes, desglosada en 3 componentes -4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad; 5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos; 6. Movilidad sostenible, segura y conectada-; III. Transición energética justa e inclusiva, desglosada en 4 componentes -7. Despliegue e integración de energías renovables; 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento; 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial; 10. Estrategia de Transición Justa).

Por lo que respecta a la articulación jurídica del PRTR, hay que atender esencialmente al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, convalidado por el Congreso de los Diputados el 28 de enero de 2021. Muy sintéticamente, el RD Ley 36/2020 desglosa las estructuras de gobernanza del Plan (incluyendo previsiones de creación de órganos administrativos "ad hoc" -como la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, o la Conferencia Sectorial del PRTR- y determinadas previsiones sobre instrumentos de gestión pública -entre ellos, la planificación estratégica-). Introduce también en el Título IV diversas especialidades procedimentales, de contratación y de agilización y simplificación de la tramitación de las solicitudes de subvenciones en el marco del PRTR. Apuntemos finalmente que el capítulo VII del mencionado Título IV recoge los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan.

En el desarrollo del PRTR desempeñan un papel fundamental los denominados “proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica” (PERTE). Se trata de un instrumento novedoso, creado por el RD-Ley 36/2020, y que se estructura sobre la base de la colaboración pública y privada. Su función esencial es la de coordinar e impulsar proyectos estratégicos en diversos sectores respecto de los cuales la capacidad del sector privado no sea suficiente. Indiquemos adicionalmente que, aunque se trata de una figura que surge obviamente ligada al desarrollo de las previsiones del PRTR, parece establecerse con vocación de permanencia. Su objetivo, en palabras del propio documento del PRTR, es *“contribuir a una gestión ágil y eficiente de los fondos y reforzar aquellos proyectos que contribuyan claramente a la transformación de la economía española, actuando sobre las cadenas de valor de sectores tructores estratégicos para el futuro”*. Su esquema de funcionamiento responde, esencialmente, a una identificación inicial del PERTE que realiza el Consejo de Ministros, que posteriormente *“pondrá en marcha los correspondientes procesos para articular a los diferentes participantes públicos y privados en la correspondiente “alianza” o consorcio para el despliegue de los proyectos”*.

En el año 2021 el Consejo de Ministros aprobó, además del PERTE para la salud de vanguardia, dos proyectos estratégicos que presentan un interés especial a nuestros efectos: a) el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (conocido como PERTE-VEC, de 13 de julio de 2021); b) y el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (habitualmente denominado PERTE-ERHA, de 14 de diciembre de 2021). Aunque los contenidos de ambos proyectos estratégicos se explican en las secciones que este capítulo del Observatorio dedica la energía y a la movilidad, respectivamente, avancemos que el PERTE-VEC se centra esencialmente en la industria del automóvil, y pretende responder a las exigencias derivadas de movilidad sostenible y conectada. Por su parte, mientras que el PERTE ERHA, elaborado en el marco de la transición hacia una economía neutra en carbono, se centra en aspectos como las energías renovables, la electrónica de potencia, el almacenamiento o el hidrógeno renovable, entre otros.

La aprobación de PERTE se ha intensificado en el año 2022 (y así podemos citar el PERTE para la industria naval - 15 de marzo de 2022-; el PERTE Aeroespacial – aprobado el 22 de marzo de 2022, y que también se ordena, entre otros aspectos, a aportar servicios relacionados con el medio ambiente y la cohesión del territorio-; el PERTE de microelectrónica y semiconductores - 24 de mayo de 2022-; o el PERTE de economía social y de los cuidados -31 de mayo de 2022-). En cualquier caso, hay que subrayar de manera especial la aprobación en el año 2022 de tres PERTE que presentan una incidencia importante en la materia que abordamos en estas

páginas. Es el caso de los PERTE de Economía Circular (8 de marzo de 2022); PERTE Agroalimentario (o de febrero de 2022); y el PERTE de digitalización del ciclo del agua (24 de mayo de 2022).

Resulta obvio que, por razones temporales, la presente edición del Observatorio no analiza detalladamente los contenidos de los PERTE aprobados en el año 2022. No obstante, y por lo que respecta al PERTE de Economía circular, podemos señalar preliminarmente que se presenta en congruencia con los objetivos de sustitución de la denominada economía lineal a los que ya nos venimos refiriendo en ediciones anteriores de este Observatorio. Anticipemos también que comprende 18 medidas estructuradas en dos líneas de acción: una con enfoque eminentemente sectorial (textil, plástico y bienes de equipo para la industria de las energías renovables) y otra de carácter transversal de impulso en la economía circular en la empresa.

Para finalizar este breve repaso, nos queda dar cuenta de alguna actuación llevada a cabo en el año 2021 de desarrollo del Real Decreto Ley 36/2020 tantas veces mencionado. Se trata del Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto, por el que se regula el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, F.C.P.J. El mencionado Fondo, que carece de personalidad jurídica, se crea a través de la Disposición Final Sexta del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Importa destacar que sustituye al anterior Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, si bien con un objeto más amplio: poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos para lograr la transición a un modelo productivo y social más ecológico del PRTR, en el ámbito de competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en materia de: a) aguas y dominio público hidráulico; b) costas, protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre; c) cambio climático, su mitigación y adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia climática; d) prevención de la contaminación, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, de acuerdo con la política de economía circular; e) protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques; f) meteorología y climatología, y g) cualesquiera otras que tenga atribuido el Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de sus organismos públicos.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, el mencionado RD 690/2021 procede al desarrollo reglamentario de su norma de creación por lo que respecta a "la naturaleza del Fondo y sus fines, su financiación, su

ámbito e instrumentos de actuación, sus órganos de contratación, las normas de gestión y evaluación que le serán de aplicación, así como su régimen económico y presupuestario”. Cabe señalar, por último, que el RD mencionado regula únicamente la actuación del Fondo relacionada con las potestades de ejecución de las políticas ambientales relativas a competencias de ejecución de la Administración General del Estado, sin afectar al procedimiento de ejecución de las acciones que correspondan a las comunidades autónomas.

3. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL: UNA VISIÓN PANORÁMICA

El análisis actuación del Estado en la política ambiental exige referirnos de manera separada y en primer lugar a las actuaciones más relevantes por lo que respecta a los instrumentos de carácter transversal u horizontal y, seguidamente, a las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales. Se pondrá especial énfasis en aspectos estratégicos, de planificación y programación

3.1. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: EVALUACIÓN AMBIENTAL, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN, CONTRATACIÓN ECOLÓGICA, ACTIVIDAD DE FOMENTO, RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA, CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

A. Evaluación ambiental

Comenzando por el análisis de las principales novedades en materia de evaluación ambiental, y con el fin de contextualizar las indicaciones que se hacen inmediatamente, hay que recordar que en la edición del pasado año del OPAM ya dábamos cuenta de la modificación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, producida en virtud del Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre. Recordemos que la disposición final tercera del mencionado RD-Ley 36/2020 incorporaba modificaciones que incidían sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En concreto, se afectaba a la lista de proyectos exentos, pero el propósito fundamental fue en aquel momento reducir los plazos de resolución en las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental.

Pues bien, una vez más en el año 2021 se introducen nuevas reformas en el texto de la Ley 21/2013. La primera de ellas es la introducida a través del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. En este

caso, porque puntualmente se extiende el plazo para la evaluación ambiental de las Autorizaciones Administrativas de Explotación. Existe también una iniciativa a resaltar, aunque todo indica que cristalizará en 2022, tal como avanza el Plan Anual Normativo para tal año. Se trata de que se ha sometido a información pública, hasta el 4.11.2021, el proyecto de Real Decreto de modificación de los Anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Estamos ante un régimen jurídico que nos tiene acostumbrados a ofrecernos una frecuente y quizás excesiva innovación y modificación. Esta vez la novedad constituye una reacción ante un procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea. En suma, se trata una vez más de garantizar la adecuada transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2011/92/UE de evaluación de impacto ambiental. Además, una de las finalidades perseguidas es dotar tales Anexos de mayor coherencia y actualización, de acuerdo con la normativa sectorial vigente, la evolución de la tecnología y la experiencia adquirida. El resultado final muestra que, de prosperar esta iniciativa, se incrementará el número de proyectos que requieren evaluación formal.

Más allá de esta novedad normativa mencionemos, asimismo, como avanzábamos el año anterior, algunas cuestiones relativas a las evaluaciones ambientales de planes y programas o evaluaciones ambientales estratégicas. Entre ellas, que el relevante "Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030" ha sido sometido a evaluación estratégica. Mediante Resolución de 30 de diciembre 2020, publicada el 11 de enero de 2021 se ha formulado la correspondiente declaración ambiental de tal instrumento de planificación. También se dispone ya de la Resolución de 9 de diciembre de 2021, por la que se formula declaración ambiental estratégica del "Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026".

Por otro lado, y por el potencial que presenta en futuros procedimientos de evaluación ambiental, hay que señalar que durante el año que nos ocupa ha sido aprobada la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (mediante Orden PCM/735/2021, de 9 de julio), de cuya preparación nos hacíamos eco en el OPAM anterior. En su presentación se hace saber que la Estrategia tiene "naturaleza de resolución de carácter gubernativo dictada en ejercicio del poder de dirección de los sectores de la actividad administrativa, según establece el artículo 61 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público". Constituye un instrumento de "carácter multisectorial, multifuncional". En cualquier caso, será bueno tener presente que dicha estrategia se implementará mediante sucesivos programas de trabajo que se irán estableciendo hasta el año 2050. Asimismo, se subraya que será una herramienta de planificación llamada a ser singularmente relevante en todas las fases del procedimiento de evaluación ambiental de

planes, programas y proyectos afectados, que no son pocos. Sirve para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí, y exige, entre otros, la plena integración de la infraestructura verde en los procesos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos sobre el territorio y la concienciación social, el compromiso y la corresponsabilidad de actores estratégicos.

Apuntemos finalmente que hemos resaltado los anteriores instrumentos estratégicos por su singularidad. Existen muchos otros. Por ejemplo, sabemos que el 8 de julio de 2021 se ha abierto la información pública correspondiente a la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas que, por su importancia, seguiremos con atención. De todos modos, como en otras ediciones, aludiremos a las evaluaciones ambientales estratégicas más relevantes relativas a sectores específicos en los correspondientes epígrafes de este capítulo.

B. Responsabilidad ambiental.

En cuanto a la responsabilidad ambiental, la descripción de la actividad del Estado en el 2021 nos obliga a dar cuenta separadamente de algunas cuestiones relacionadas con la transposición del derecho de la UE en esta materia, a la regulación de la responsabilidad en el sector de los residuos, y a diversos aspectos relacionados con la recuperación del Mar Menor.

Por lo que respecta al primer punto, la esperada modificación puntual de la Ley 26/2007 en 2021 que anunciábamos en la anterior edición de este Observatorio, ha tenido lugar a través del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, que transpone diversas directivas europeas. Con esta nueva norma se ha dado respuesta al procedimiento de infracción n.º 2020/2119, abierto por la Comisión Europea por incorrecta transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Como consecuencia, el artículo 42.1, a) de la Ley 26/2007 toma nueva redacción de los procedimientos de exigencia responsabilidad medioambiental, procurando ofrecer una transcripción lo más fiel posible de lo dispuesto en la directiva.

También anotábamos el año anterior que legislación de responsabilidad ambiental iba aplicándose cada vez más a menudo a supuestos concretos más cercanos. El año 2020 teníamos conocimiento de las labores que se llevaban a cabo para lograr una solución integral para la recuperación del Mar Menor y mencionábamos el Plan para la Protección del Borde Litoral. Pues bien, en 2021 ello se complementa con las siguientes

iniciativas. En primer lugar, la aprobación de una disposición que declara de interés general del Estado determinadas obras de protección y recuperación ambiental del Mar Menor. Esta declaración de urgencia se justifica en la situación crítica que padece la laguna y permitirá iniciar de forma inmediata el desarrollo y ejecución de los proyectos urgentes y prioritarios para frenar y revertir el grave deterioro ecológico del entorno. Se trata de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas medidas económicas para apoyar la recuperación. incentivar obras de protección y recuperación del Mar Menor. Se destinan más de 380 millones de euros en el marco de actuaciones prioritarias, a ejecutar hasta 2026, con medidas a ejecutar a corto y medio plazo, entre otras, en áreas esenciales como la ordenación del dominio público hidráulico, la restauración ambiental del perímetro lagunar con soluciones 'verdes', la reducción de la carga contaminante de las aguas que acaban en la albufera con mejoras en saneamiento, depuración y gestión del riesgo de inundaciones así como de conservación de la biodiversidad marina y terrestre. Ya para el año 2022 queda que salga a consulta pública el decreto de subvenciones para actuaciones complementarias de saneamiento y depuración en el Mar Menor.

Para finalizar, entre las novedades correspondientes al año 2021, apuntemos también dos modificaciones que afectan al régimen de responsabilidad en el sector de los residuos, y que también son mencionadas en aquel apartado específico. Nos referimos en primer lugar a la que una viene de la mano del Real Decreto 265/2021, de 13 de abril de 2021, sobre los vehículos al final de su vida útil y modificación del Reglamento General de Vehículos. Es interesante, a nuestros efectos, porque se procede a la regulación y clarificación de las obligaciones y régimen sancionador en lo que respecta a los sistemas de Responsabilidad ampliada del productor (RAP). La segunda de las normas apuntadas está relacionada con la modificación que se ha llevado a cabo de la legislación estatal sobre pilas y acumuladores y sobre la gestión de tales residuos y de los de aparatos eléctricos y electrónicos. Así, el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, que transpone la Directiva (UE) 2018/849, entre otros muchos aspectos, clarifica el papel y responsabilidad de los productores de tales aparatos.

C. Información y participación ambiental.

En cada edición del OPAM damos cuenta, sin perjuicio de su análisis pormenorizado en otros puntos del Observatorio, de avances que localizamos en el terreno del acceso a la información ambiental o en la aplicación de los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación en toma de decisiones relevantes y acceso a la justicia). Durante el año 2021 se desea dejar constancia también de algunos elementos que han llamado nuestra atención.

De un lado, es relevante, por la multiplicidad de datos que contiene, el Informe presentado por España sobre el cumplimiento con el Convenio que fue preparado para la reunión de las partes y que había sido ultimado para dar cuenta en la reunión de 2021. De cada uno de los puntos regulados por este conocido instrumento internacional se hacen saber las actuaciones estatales y autonómicas llevadas a cabo, así como los obstáculos encontrados en su aplicación. Entre las iniciativas que allí se reflejan, está la de que actualmente se está trabajando en la aprobación del Plan de Medidas de Impulso de la Reutilización de la Información del MAPAMA, tendente a mejorar la interoperabilidad y formatos de presentación de la información ambiental de manera que se facilite su reutilización por la ciudadanía. También, y respecto al aparato organizativo de tal Convenio, el Consejo de Ministros ha decidido otorgar, como el año pasado, una contribución voluntaria por un importe de 5.000 euros.

De otro lado, recordemos que el año anterior destacábamos algunos puntos del proyecto de ley de Cambio Climático, por cuanto entendíamos que era conveniente hacerlo porque aparecían nuevos mecanismos de participación. Detectamos ahora que ya han cristalizado finalmente en el artículo 39 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. De un lado, porque se pone énfasis en que en los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten desde su entrada en vigor se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público. Pero especialmente también porque para su elaboración el Gobierno se compromete a reforzar los mecanismos de participación ya existentes. Entre ellos, apuntamos hoy que ya existe una novedad respecto a uno de ellos, el que se denomina Asamblea Ciudadana del Cambio Climático (ACC). Tal mecanismo participativo, que ha de fomentar la implicación de la sociedad frente al calentamiento global, ha sido regulado en su composición, organización y funcionamiento desde la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre. Observamos que la Asamblea está formada por cien personas que representen la diversidad de la sociedad española. Su funcionamiento se apoya técnica y administrativamente en el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico y también cuenta con un equipo de coordinación y con un panel de expertos. Debe subrayarse también que es una fórmula que se recomienda que se establezca miméticamente en un futuro más allá del ámbito estatal, puesto que se prevé que se crearán similares asambleas autonómicas y asambleas municipales. Se tiene conocimiento que la ACC estatal ya se constituyó en noviembre 2021 y que comenzó a partir de entonces a reunirse en diversas ocasiones. De la norma son diversos los aspectos relevantes, entre los que no podemos dejar de

mencionar la creación del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética como órgano creado para evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas que se adopten en tal materia.

También en 2020, en la nueva regulación de medidas para impulsar las energías renovables, con la finalidad última de favorecer la participación de la ciudadanía en la transición ecológica, hacíamos referencia a la introducción de nuevas figuras jurídicas como son las que se denominan las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energía renovable. A final de tal año se abrió el proceso de consulta pública previa para su desarrollo. Se hace saber que en 2021 tales iniciativas han servido a la hora de definir como diseñar las ayudas establecidas para facilitar que ciudadanos y autoridades locales sean socios de proyectos de energías renovables en sus localidades. Concretamente, este mismo año la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha anunciado la activación de 100 millones de euros en subvenciones para impulsar tales comunidades en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

De otro lado, durante 2021, mediante Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, ha sido aprobada la importante Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, de la que damos cuenta en diversos epígrafes. Entre sus metas, luce especialmente la número 7, puesto que se trata de “Asegurar la adecuada comunicación, educación y participación de los grupos de interés y la sociedad en el desarrollo de la infraestructura verde”. En próximas ediciones daremos cuenta de cómo va implementándose este aspecto. Igualmente, por su relevancia y trascendencia económica, debemos dar cuenta de que, en 2021, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, ha sido aprobado Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Su publicación ha sido ofrecida en el BOE de 30 de abril de 2021. Uno de sus ejes principales, como es sabido, es la transición ecológica. Lo destacamos en este punto porque en él también se pone énfasis en que se crean “unos órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo que permita incorporar las propuestas de los principales agentes económicos, sociales”.

D. Contratación ecológica.

Como en la edición anterior, algunas palabras deben dedicarse a la contratación ecológica o contratación verde. Para empezar, porque también aparece en el dictado de la propia Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición energética, a la que en esta edición aludimos frecuentemente. Pues bien, en su artículo 31 se establece que la Administración estatal, así como las entidades de tal sector público deben incorporar en los pliegos criterios de adjudicación vinculados con la lucha

contra el cambio climático, así como prescripciones técnicas que se dirijan a la reducción de emisiones y de la huella de carbono. A retener asimismo que, en un año desde la entrada en vigor de la ley, el Ministerio elaborará un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta tales criterios. También tales aspectos se incorporarán en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o de concesión, concretamente como criterios de adjudicación aplicables. De todos modos, advirtamos que no se trata de legislación básica estatal, como bien se explicita en la Disposición final Decimotercera, y eso incide directamente a su capacidad de afección sobre la administración autonómica y local.

También ha de tenerse en cuenta que el proyecto de Ley estatal de Residuos, que todo indica que culminará su andadura parlamentaria en 2022, incidirá intensamente sobre el sector que nos ocupa. No debemos olvidarnos que allí se prevé que las administraciones incluirán en la contratación el uso de productos alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos. También se fomentará la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Todo indica, por tanto, que va avanzándose poco a poco en el fomento de la contratación pública ambiental. Es bien claro que todavía queda trecho por recorrer, más si atendemos al informe de la Comisión Europea COM (2021) 245 final relativo a la Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior. También se deduce lo anterior de lo dispuesto en el Informe presentado por España a la UE en abril 2021 (Informe de la contratación pública en España 2018, 2019, 2020) y precisamente en su documento complementario, donde respecto de los criterios sociales, medioambientales y de innovación, y concretamente por lo que respecta a su inclusión como criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, se detectan y reconocen literalmente grados de incumplimiento entre el 33,89% y el 26,58%.

E. Actuaciones de fomento.

Con respecto a la actividad de policía y de fomento (incluyendo subvenciones, premios, reconocimientos), no se observan en 2021 iniciativas especialmente innovadoras. Debe destacarse, en cualquier caso, la obvia repercusión en este ámbito de las actuaciones de desarrollo del PRTR. La implementación del mencionado plan no afecta únicamente a distintos ministerios, sino que fomenta directamente a la participación de la Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la ejecución de diversos proyectos de inversión. Desde el segundo trimestre de 2021 las distintas administraciones convocan concursos públicos, subvenciones y

ayudas, muchas de ellas abiertas a empresas, organizaciones y ciudadanos. Pues bien, anotemos que, en el marco de la reunión de la Comisión Interministerial para la Recuperación, Transformación y Resiliencia de 14 de diciembre se ha presentado un informe de ejecución de tal Plan. De él destacamos que ya se han asignado más de 11.000 millones de euros a las Comunidades Autónomas para el despliegue de inversiones en sus ámbitos de competencias: vivienda, movilidad sostenible, promoción de renovables, restauración de ecosistemas, renovación de edificios públicos, educación y formación profesional, inclusión y servicios sociales, entre otros. En cuanto a las Entidades locales, se les han asignado cerca de 3.000 millones. En este sentido, el 6 de mayo de 2021, la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha hecho saber que en materia de transición ecológica se contará con una inversión de más de 28.000 millones destinados al impulso de una economía verde.

En segundo lugar, debemos atender al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Si lo traemos ahora a colación es porque en su Disposición Final 10ª modifica el art. 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible para crear el fondo «Fondo de carbono para una economía sostenible» (FES-CO2) (FCPJ). Estamos ante un fondo que ha de tener especial virtualidad y que está adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Se centrará en las tareas siguientes: a) desarrollo de actuaciones adicionales de adaptación a los efectos del cambio climático con impacto significativo en la lucha contra el cambio climático; b) desarrollo de actuaciones adicionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de sumideros de carbono, basándose en el precio de tonelada de CO2 equivalente reducida o absorbida; c) apoyo a proyectos emblemáticos de desarrollo tecnológico con un potencial significativo para la descarbonización del sector de generación eléctrica o de la industria; d) adquisición de créditos de carbono, priorizando los procedentes de actividades realizadas o promovidas por empresas en el marco de los instrumentos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París fomentando en todo ello la participación de las empresas españolas.

A continuación, como es habitual, debe darse cuenta de la actividad llevada a cabo de fomento en ámbitos sectoriales. Ha sido, una vez más, especialmente rica. Como es habitual, la iremos subrayando, si procede, en el tratamiento que realicemos de los diversos ámbitos de este capítulo. En este punto resaltemos solo, entre los sectores y actividades favorecidos, los que consideramos que presentan mayor interés. Y es aquí donde brillan especialmente: la Concesión directa de subvenciones en el ámbito de la

transición ecológica para actividades de interés general consideradas de interés social; el Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES III): el Programa Industria III, de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pymes y grandes empresas del sector industrial; el Programa de energía limpia y de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000); el Programa Cultiva, el relativo a la investigación para el desarrollo tecnológico, la innovación y el equilibrio en la cadena de comercialización en el sector pesquero y acuícola; también para la subvención de proyectos en materia de crecimiento azul en el sector pesquero y de la acuicultura. También se ha convocado el programa de ayudas para la mejora de la biodiversidad ganadera; el que subvenciona el fomento de la competitividad, modernización y bioseguridad del sector agrario; se tiene conocimiento de subvenciones para la ejecución de proyectos de innovación de interés general por grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas (AEI-Agri); la convocatoria de ayudas para la agricultura de precisión, eficiencia energética y economía circular (c3.i4); para inversiones en materia de bioseguridad en materia de sanidad animal y vegetal y también para la mejora o construcción de centros de limpieza y desinfección de vehículos de transporte por carretera de ganado; las ayudas para inversiones en bioseguridad en viveros acometidas por determinados productores de materiales vegetales. También deben resaltarse las establecidas para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía; sin que puedan olvidarse las dirigidas a la compra de vehículos eléctricos y también de ayuda a actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias. Se ha convocado también el Programa de Estancias Formativas de Jóvenes Agricultores en Explotaciones Modelo.

Por último, mencionemos dos actuaciones puntuales de gran relevancia que han recibido ayuda del Estado. La primera, tiene que ver con el esfuerzo que se lleva a cabo para el saneamiento y depuración del Mar Menor; También, la ayuda a la Comunidad Autónoma de Aragón para la ejecución de trabajos de control y vigilancia de la contaminación de suelos derivada de la antigua producción de lindano en Sabiñánigo (Huesca).

F. Etiquetas, auditorías, control y prevención integrados de la contaminación y otros instrumentos.

Finalmente, Procede a continuación hacer una mención sucinta a otros instrumentos transversales que habitualmente acompañan nuestro análisis. Se trata de las etiquetas ecológicas, el sistema de auditorías ambientales, los instrumentos financieros y no financieros.

Así, y por lo que respecta al instrumento de la responsabilidad social corporativa (RSC), y especialmente en cuanto a las obligaciones de determinadas empresas de divulgar información no financiera y diversidad, el año 2021 ha sido también importante. Esa transparencia, que tiene como objeto que podamos conocer aspectos sociales y medioambientales de las empresas e identificar riesgos, para mejorar la sostenibilidad y aumentar la confianza, observamos que con el tiempo va incrementando su radio de exigibilidad. Debemos tener en cuenta en este punto la Directiva 2014/95/UE, transpuesta actualmente a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley estatal 11/2018, de 28 de diciembre. Pues bien, si en principio las obligaciones se dirigían a lo que se consideran grandes empresas y determinados grupos, normalmente mencionándose que afectaba a sociedades con 500 trabajadores, desde enero 2021, es de aplicación, de acuerdo con su Disposición transitoria, “a todas aquellas sociedades con más de 250 trabajadores que o bien tengan la consideración de entidades de interés público de conformidad con la legislación de auditoría de cuentas (exceptuando a las entidades que tienen la calificación de empresas pequeñas y medianas de acuerdo con la Directiva 34/2013) o bien, durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos una de las circunstancias siguientes: Que el total de las partidas del activo sea superior a 20.000.000 de euros. Que el importe neto de la cifra anual de negocios supere los 40.000.000 de euros”. Esta ampliación del ámbito de aplicación de tal instrumento se alinea con la línea de actuación que se prevé que contendrá la futura modificación de Directiva europea 2014/95/UE, cuyo procedimiento de elaboración ha comenzado su andadura, pero que conocemos que había de haberse ultimado ese mismo 2021.

Un apunte sintético también con relación a aspectos financieros asociados a la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Debe recordarse que en su artículo 32 se regula la Integración del riesgo del cambio climático por entidades cuyos valores estén admitidos a negociación en mercados regulados, entidades de crédito, entidades aseguradoras y reaseguradoras y sociedades por razón de tamaño. Debemos mencionar en esta edición del OPAM que hemos tenido conocimiento de que ya se ha abierto consulta pública hasta el 15 de noviembre de 2021 de cara a la aprobación de un futuro Real Decreto que desarrolle el contenido de los informes sobre la estimación del impacto financiero de los riesgos para la sociedad asociados al cambio climático. Tal como la ley dispone, este reglamento debía estar disponible en el plazo de dos años desde la aprobación de la norma, y, por tanto, antes del 20 de mayo del 2023, en cumplimiento del mandato del legislador.

Ocupándonos ahora de la prevención y control integrado de la contaminación, debe señalarse que no existen este año disposiciones de interés. Solo recordar la afección a esta legislación sectorial que se produjo el último día del año anterior, de la mano de la publicación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su Disposición Final 7ª modificó el Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (respecto del plazo en que debe emitirse el informe del Organismo de cuenca en el marco del procedimiento de autorización ambiental integrada), así como el artículo 21 (plazo para dictar la resolución, de otorgamiento de la autorización ambiental integrada). Por parte de tal Real Decreto-ley también se afectan los plazos que se contienen en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales

Por lo que respecta al Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), cabe concluir en términos generales que no existen novedades relevantes en esta edición. No obstante, llamemos la atención de que en el próximo Observatorio deberemos seguir una iniciativa que consta en el Plan Anual Normativo del Estado 2022. En este sentido, existe el compromiso de aprobar un Real Decreto de modificación del que actualmente establece normas de aplicación en España del instrumento EMAS de la UE (RD 239/2013, de 5 de diciembre). La necesidad de la nueva norma se sustenta, de acuerdo con el Gobierno estatal, en la necesidad de poner solución a la situación de vacío jurídico acaecida por la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos del RD 239/2013. Debemos recordar que mediante Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 141/2016, de 21 de julio de 2016, se decidió sobre el conflicto positivo de competencias instado por la Generalitat de Catalunya sobre la designación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales. En la decisión se cuestiona que la acreditación de verificadores pueda recaer exclusivamente en la ENAC. Ello vulnera las competencias de las comunidades Autónomas puesto que estas pueden ser competentes para autorizar a las entidades de verificación.

En el ámbito de las etiquetas ecológicas anotemos puntualmente una novedad incluida en el proyecto de Ley estatal de Residuos, que todo indica que culminará su andadura parlamentaria en 2022, y que, si no varía su redacción, incidirá intensamente sobre el sector que nos ocupa. No debemos olvidarnos que allí se prevé que las administraciones incluirán en la contratación el uso de productos alta durabilidad, reutilizables, reparables o de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, o subproductos. También se fomentará la compra de productos con la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

3.2. UN APUNTE SOBRE LAS POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, COSTAS Y MEDIO MARINO, BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES Y RESIDUOS

3.2.1. Aguas

En el mismo sentido que apuntábamos el año anterior, en 2021 la actuación estatal puede calificarse de abundante. Han ido culminándose iniciativas que, como se comprobará, son significativas, pero subrayemos que quedan todavía pendientes de aprobar e implementar aspectos de gran calado. De todos modos, no podemos pasar por alto un aspecto de sumo interés. Se ha hecho saber que se proporcionarían 1.700 millones de euros adicionales procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se sumarán a la inversión de 21.000 millones de euros previstos en los Planes Hidrológicos hasta 2027. Esta noticia, según se ha indicado por la ministra en sesión del Consejo Nacional del Agua, constituye “una oportunidad única para realizar la transformación de la gestión del agua que requiere nuestro país”.

Comencemos a continuación, antes de atender más puntualmente a la planificación, dando cuenta de los avances sectoriales acontecidos en el régimen jurídico aplicable a los recursos hídricos.

Desde el punto de vista normativo, durante el año que nos ocupa, existen diversas normas que afectan directamente a la planificación. No desconocemos, de todos modos, que se ha procedido también a la aprobación de disposiciones que afectan sectorialmente el sector aguas que ahora nos ocupa, aunque las rúbricas que les han sido proporcionadas, resaltemos que dificultan enormemente a menudo su detección. Nos referimos, por ejemplo, en primer lugar, al Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Bajo ese título, se contienen relevantes preceptos que afectan al entramado jurídico aplicable a las aguas. Por ejemplo, detectamos como allí se concretan los criterios de utilización racional de los recursos hídricos a que se refiere apartado 2 del artículo 55 del texto refundido de la Ley de Aguas. El propósito final declarado en Consejo de Ministros, es el de “ordenar el uso del agua como bien ambiental y social de primer orden”, introduciéndose “nuevos límites mensuales al ritmo de desembalsado y volúmenes mínimos de reserva protegerán el medio ambiente que permitirán el desarrollo de actividades económicas sostenibles ligadas a la dinamización de los municipios ribereños”. La urgencia de la reforma aprobada se sustenta en la previsible problemática que va a padecerse por lo que respecta a disponibilidad del recurso, pero también en que debe aplicarse, se dice, el principio de precaución.

Tal como avanzábamos en edición anterior, este año ha aflorado otra pieza de singular interés. Nos referimos al Real Decreto 264/2021, de 13 de abril por el que deberán aprobarse las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses. También otras dos iniciativas deben ser atendidas por lo que se refiere al canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. Concretamente nos referimos, en primer lugar, al Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, a las nuevas solicitudes de autorización administrativa para aquellas instalaciones de generación eólicas marinas que ya cuenten con autorización administrativa previa o que se refieran a la infraestructura destinada a la investigación y el desarrollo, incluida las infraestructuras necesarias de evacuación eléctrica. También al Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. Otras normas sectoriales han presentado interés. Entre ellas el Real Decreto 638/2021 por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Deben mencionarse también algunos proyectos normativos, en tanto que ya han comenzado su andadura. El año 2021 ha constituido un gran avance para la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Se tiene conocimiento de que ya se ha ultimado el procedimiento de elaboración del nuevo Real Decreto, que queda solo pendiente de publicación para principios del año 2022. Se trata de una pieza normativa de gran calado y que se vincula directamente con la planificación hidrológica y sus programas de actuación. Si esta contaminación afecta, como se reconoce directamente por fuentes ministeriales, a un 22% de las masas de agua superficiales y a un 23% de las subterráneas, todo esfuerzo en la dirección de prevenir y revertir la situación actual es desde hace tiempo muy urgente.

También ha comenzado a tramitarse el Proyecto Real Decreto - Criterios técnico-sanitarios del suministro y control de la calidad del agua de consumo, norma destinada a la protección de la salud rente a la contaminación, que es el llamado a reemplazar el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero. También tenemos conocimiento de que se ha iniciado el procedimiento que ha de culminar en la futura orden por la que se desarrollará el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración competente en materia de seguridad de presas y sus embalses. Quedan pues para 2022, como vemos, diversas iniciativas a analizar, y entre ellas, también futuro Real Decreto por el que se establece el

régimen de instalación de plantas fotovoltaicas flotantes en el dominio público hidráulico y se modifican diversos títulos del texto refundido de la Ley de Aguas.

A continuación, abordando ya la planificación en este sector, debe resaltarse, precisamente la aprobación del Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. De esta norma ha de subrayarse en primer lugar su vocación actualizadora del régimen jurídico anterior, que ha regido la materia durante más de 14 años, y que se adecua asimismo a los hitos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. También se prescribe allí la consideración del cambio climático en la planificación hidrológica, se establecen criterios comunes para la planificación hidrológica en todo el territorio estatal y se refuerzan los requisitos que deben concurrir para justificar exenciones a la consecución de objetivos ambientales. Resulta además de especial interés el hecho de que la nueva norma incluye disposiciones sobre el contenido de los planes especiales de sequía y sobre los planes de emergencia para abastecimiento.

Fuera de tal modificación normativa, y especialmente respecto de concretos instrumentos de planificación destaquemos que ha sido aprobado en 2021 (mediante Orden TED/801/2021, de 14 de julio) el Plan Nacional de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización (PNSDAR). Se trata de un instrumento de gran relevancia en tanto incide sobre estrategias y actuaciones que definen la política del agua, y que deben alinearse también con las políticas europeas relacionadas con el Pacto Verde Europeo. También debe ajustarse, en el plano estatal, con las correspondientes a la transición ecológica y al reto demográfico. De otro lado, el mismo 2021 ha sido el año en que las Confederaciones Hidrográficas han comenzado a poner en marcha sus procedimientos para poder revisar los Planes Hidrológicos correspondientes al tercer ciclo de planificación (periodo 2022 a 2027). Experiencias anteriores muestran que es un aspecto que requiere la máxima atención y urgencia. Las prioridades pasan ahora por definir caudales ecológicos, impulsar su saneamiento y depuración, así como prevenir la contaminación difusa, sin que pueda olvidarse la restauración hidromorfológica y la seguridad. Anotemos que ya tenemos conocimiento de que se han abierto los respectivos períodos de información pública sobre tales propuestas, también sobre las relativas a los futuros planes de gestión del riesgo de inundación, y sus correspondientes estudios ambientales estratégicos (cuya urgencia es evidente, de acuerdo con la referencia que se establece respecto de 21 de diciembre 2021 de acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación). Además, no olvidemos que en los proyectos de planes

hidrológicos que estamos refiriendo se han incluido ya propuestas de nuevas reservas hidrológicas, cuya consulta pública y aprobación tengamos en cuenta que queda pendiente, puesto que se pospone para su adopción el año 2022.

Por lo que respecta a la organización administrativa, debe darse cuenta de que entre febrero y marzo del año pasado se abrió el plazo de información pública sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua. Ya lo había sido anteriormente en un par de ocasiones entre 2017 y 2018. Pues bien, no se tiene conocimiento de que tal instrumento jurídico haya sido todavía aprobado, pero sí que se conoce que el consenso sobre la representatividad que debe estar garantizada en su interior no ha podido alcanzarse con la facilidad que sería deseable. Debe recordarse que, de acuerdo con el Texto refundido de la Ley de aguas, constituye el órgano superior de consulta y participación en la materia (art. 19 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio). Con la nueva norma no solo debe adaptarse la representación de entidades públicas a las estructuras vigentes, sino que se pretende también que se incorporen nuevos vocales.

Por último, debe realizarse un apunte respecto a aspectos económicos y de incentivación. En este sentido, más allá de colaboraciones, actuaciones puntuales y subvenciones, que han proliferado también este año, observamos como en Consejo de Ministros del 2 de noviembre, ha sido aprobado un Acuerdo por el que se autorizan cuantías significativas, modificando los límites de gasto, con cargo a ejercicios futuros, para posibilitar a la Dirección General del Agua, la financiación de gastos en los próximos años correspondientes a contratos y encargos de inversión en el Programa "Gestión e Infraestructuras del Agua". Se persigue dar cumplimiento a la legislación europea (especialmente la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE), priorizar actuaciones de saneamiento y depuración, implantar Planes de Gestión de Riesgo de Inundación y conservación y mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas.

En el mismo sentido a lo que referimos sobre diversas de las materias que abordamos en esta edición, debe tenerse en cuenta para las aguas la importancia que tiene el Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, por ejemplo, el 6 de julio y en el marco de los componentes 4 "Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad" y 5 "Preservación del espacio litoral y de los recursos hídricos" y por lo que se refiere al ejercicio presupuestario 2021, ha sido asignado por el Consejo de Ministros un importe total de 511.250.000 euros. Gracias a la financiación de los fondos *Next Generation* se dice que se logrará recuperar el nivel de inversión previo a la pasada crisis, cercano al 4% del PIB, movilizándose

inversiones públicas que servirán de palanca para inversiones privadas adicionales por 500.000 millones en los próximos seis años. Entre las 20 inversiones clave que han sido escogidas, observamos que se ha incluido precisamente como número 13: La Preservación del Litoral y Recursos Hídricos.

Sobre aspectos más sectoriales, destaquemos contribuciones efectuadas a diversas Confederaciones Hidrográficas. También la importancia de la financiación decidida para realizar actuaciones de saneamiento y depuración en el entorno de Doñana, y como no, las aportaciones que han tenido como destinatarios concretos Estados (por ejemplo, Colombia) así como entidades de carácter internacional. Entre estas últimas se encuentran las que han beneficiado al PNUMA, por importe de 1.191.406 euros, que se menciona que cubrirán desde ecosistemas terrestres, marinos y de agua dulce hasta protección de la atmósfera, gestión de productos químicos, eficiencia de recursos, *green economy* o gobernanza ambiental. Otras contribuciones han sido las destinadas al Sistema de Información del Agua en el Mediterráneo (SEMIDE), una correspondiente al año 2020 por importe de 30.000 euros, y otra correspondiente al ejercicio 2021 por igual importe. Se menciona que así se garantizará de este modo la presencia española en la política de intercambio de información en el Mediterráneo y ello servirá de soporte para futuras iniciativas de la Unión por el Mediterráneo. También se ha realizado una aportación a la Asociación Internacional de Ingeniería e Investigación Hidro-Ambiental (IAHR), por un importe de 30.000 euros. En este caso se fundamenta en que se permitirá ampliar actividades de seguridad global del medio hídrico continental y marino, facilitando una mayor difusión de la tecnología del agua en España. También ha de facilitar actuaciones de innovación en el relevante y conocido Programa Marco la Unión Europea para 2021-2027 "Horizonte Europa 2021-2027".

3.2.2. Costas y medio marino

También este sector, como es habitual, presenta iniciativas de interés. De todos modos, son de menor calado que las habidas en años anteriores. A pesar de ello, la trascendencia de los retos y los desafíos que deben afrontarse con urgencia en este sector merece, como es habitual, un tratamiento especial en este Observatorio. Con tal fin abordaremos en primer lugar los instrumentos normativos y las actuaciones públicas más significativas de carácter estratégico que afectan a este ámbito; para ofrecer seguidamente una referencia a instrumentos de protección y a aspectos económicos y financieros.

Como decíamos el año anterior, el calentamiento global afecta especialmente nuestro litoral. Tanto es así que, en la Declaración de Emergencia climática de 2020, entre sus 30 líneas de actuación, se incluyó tanto la necesidad de reformar la Ley de Costas como la de elaborar una Estrategia para la Protección de la Costa. Veamos qué ha sucedido con tales compromisos.

Para empezar, del año 2021 debe destacarse que ha visto la luz la Ley 7/2021, de 20 mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. La ley se ocupa de una manera especial de la inclusión de las consideraciones sobre el cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo terrestre (artículo 20). El propósito, como decíamos, consiste en incrementar su resiliencia a los efectos del cambio climático. Concretamente, a nuestros efectos, se establece que la planificación y gestión de la costa deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la ya aprobada Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, estableciéndose los objetivos que deben perseguirse. Todo ello parece que también se alinea adecuadamente con aquello que se dispusiera unos meses antes desde el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC 2), aprobado en septiembre 2020, que conocemos que dedica un ámbito (el 7.7), exclusiva y específicamente a las costas y medio marino. Ahí ya se avanzaba también, de forma expresa, la necesidad de modificar tanto de la Ley de Costas como la de su reglamento de desarrollo. Ahora constatamos que, si bien la primera deberá esperar, por lo que respecta al reglamento de desarrollo, el proyecto de real decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas, corroboramos que ha estado abierto a información pública hasta el 7 de enero de 2022. Entre sus medidas más controvertidas y también aplaudidas se encuentra la que supondrá la adaptación a lo dispuesto ya por el art 20 de la Ley de Cambio Climático y que afecta a la duración de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre. Allí se determina, como es sabido, que los plazos de los títulos de ocupación “se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas”.

Repasando además los instrumentos estratégicos y de planificación que afectan al litoral, estamos pendientes de que sea aprobada la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030. Aunque estaba previsto que se adoptase antes de finalizar el año 2020, la Ministra mencionó, en el marco del Consejo Español de Turismo (CONESTUR), que tal instrumento se aprobaría en 2022. El dilatado proceso que se está siguiendo se debe a que se ha considerado necesario, para obtener mayor consenso, poner en marcha un proceso participativo en el que estén implicados el sector y las comunidades autónomas y que sirva, se dice, para proseguir “impulsando la doble transición verde y digital y apostando por la cohesión social y

territorial". Una prioridad en este ámbito, como ya apuntamos, es la de aumentar la resiliencia del sector a los efectos del cambio climático, así como diversificar la oferta con productos que extiendan el hecho turístico más allá de la costa y las grandes ciudades

Prosigue también, en este periodo, la adopción de instrumentos jurídicos dedicados a la protección de espacios costeros y marinos. Como se detalla desde el propio ministerio en su informe "Marco de acción prioritaria (MAP) para Natura 2000, en el estado español se cuenta con una superficie protegida en el medio marino que es superior a los 84.300 km², aproximadamente, por tanto, el 7,9% de tales aguas, siendo el Estado que mayor superficie aporta a la red europea (18% del total; 21% considerando solo el ámbito marino). Ese contexto debe completarse, como venimos repitiendo, con la declaración de que se persigue que el 30% de superficie marina quede protegida para 2030.

Como en el año precedente, siendo diversas las iniciativas, un grueso nada desdeñable necesita todavía de un tiempo culminar. Si durante 2020 se abrió consulta pública previa para la elaboración del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE) y los criterios mínimos comunes para la gestión coherente de tal Red, esta actividad en 2021 se ha empezado a concretar, disponiéndose del correspondiente proyecto de Real decreto, cuya aprobación se confirma que deberá esperar a 2022. Desde julio a septiembre de 2021 se ha sometido ya a audiencia e información pública.

También debe mencionarse que ha sido aprobado el Real Decreto 686/2021, de 3 de agosto, por el que se amplía el Área Marina Protegida "El Cachucho" y se aprueba su segundo plan de gestión.

Aunque vaya avanzándose, el año anterior hablábamos de otras iniciativas que todavía deberá esperar. Se trata del Proyecto de Orden Ministerial por la que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves y se propone la modificación de los límites geográficos de doce de estos espacios de la Red Natura 2000 marina. En 2021 se han seguido los trabajos enmarcados en los procesos participativos para los planes de gestión de nueve LIC/Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Comunidad Valenciana y 24 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) en las islas Canarias.

También deberán esperar a 2022 determinadas actuaciones pendientes respecto a las Estrategias Marinas. Entre ellas, hemos comprobado que desde el 8 de julio de 2021 se ha abierto la información pública correspondiente a la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenación del espacio

marítimo de las cinco demarcaciones marinas. Por su importancia, las seguiremos con atención. En este apartado también resaltemos que el Plan anual Normativo correspondiente a 2022 prevé que las estrategias marinas de segundo ciclo sean aprobadas en aquel período mediante el correspondiente Real Decreto. Deberá procederse asimismo a la adopción de la norma que regulará una importante herramienta de planificación. Se trata del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero y que ha de regular el informe de compatibilidad y establecer los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas en cada demarcación. En su borrador anotemos que se exige que se garantice la existencia de investigaciones suficientes previas a la autorización minería submarina.

También deseamos dar a conocer que en julio de 2021 se ha puesto en marcha el Plan para la Protección del Borde Litoral del Mar Menor, cuyo ámbito geográfico de actuación incluye el Mar Menor y el tramo de costa mediterránea que va desde el puerto de Pilar de la Horadada hasta Cabo de Palos. Se establecen las medidas de competencia de la DG de la costa y el Mar. Se persigue mejorar la situación y el uso de esta franja litoral, lograr su recuperación ambiental, teniendo en cuenta todos los condicionantes físicos, humanos y medioambientales presentes en tal lugar. También se ha procedido a la Declaración de interés general de la protección y recuperación de este espacio por la situación crítica de este espacio y para dar curso a actuaciones prioritarias. Sin que pueda olvidarse que ya se ha sustanciado consulta pública previa a mitad de año sobre un futuro Real Decreto por el que se establecen limitaciones a la navegación marítima para la recuperación y protección del Mar Menor.

Algunos instrumentos normativos aprobados inciden también en esta área que ahora nos ocupa. Mencionemos puntualmente la aprobación durante este periodo del Real 339/2021 por el que se regula el equipo de seguridad y de prevención de la contaminación de las embarcaciones de recreo. Han comenzado su andadura procedimental, que no han culminado, otros proyectos de Reales Decretos (reglamento de ordenación de la navegación marítima; y reglamento que modifica diversas normas reglamentarias en materia de seguridad marítima y ordenación del tráfico marítimo).

Para finalizar este apartado, y por lo que, respecto a los aspectos económicos, debe estar a lo mencionado en el epígrafe general correspondiente. Anotemos ahora, por lo que se refiere específicamente a las previsiones relacionadas con las costas y el medio marino en el PRTR, que el mencionado plan, entre las inversiones clave que considera con un fuerte impacto tractor sobre el conjunto de la economía, incluye la Preservación del Litoral y de los Recursos Hídricos (inversión clave número 13).

El Consejo de ministros, en su reunión de 26 de octubre, ha acordado que el CSIC realice contribuciones a diversos organismos internacionales en el ámbito de la investigación oceanográfica, correspondientes a 2021, por un importe de 150.207 euros. También, atendiendo ahora a contribuciones más puntuales, resaltemos que ha sido beneficiario de financiación el Consorcio "Plataforma Oceánica de Canarias". Otra contribución voluntaria en este caso a políticas de biodiversidad marina y por importe de 40.000 euros ha sido atribuida a al Fondo para las Áreas Marinas Protegidas del Mediterráneo-MEDFUND, correspondiendo al año 2020 un importe de 40.000 euros. En este caso el contexto es el Convenio de Barcelona y uno de sus protocolos, el correspondiente para las Zonas Especialmente Protegidas y Diversidad biológica del Mediterráneo. No podemos olvidar tampoco, por último, que las actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor a que antes se ha hecho referencia disponen de 149,65 millones que el año 2021 han sido asignados a los ejercicios presupuestarios 2022 y 2023).

3.2.3. Biodiversidad, espacios y especies protegidas

Una mirada panorámica a este subsector, atendiendo especialmente a políticas y a estrategias, nos ofrece algunas iniciativas de interés en el año 2021. Apuntaremos en primer lugar aquellas de alcance más general, para pasar después a considerar separadamente las actuaciones relacionadas con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán también algunas referencias a aspectos económicos.

Comenzando por las estrategias de carácter general, todo indica que los compromisos a los que se comprometía el año anterior el Estado sobre esta materia siguen todavía ahí, bien presentes. Se trata de "proteger al menos un 30% de nuestra superficie terrestre y marina para el año 2030, restaurar como mínimo un 15% de la superficie degradada y defender el principio de "una salud", aunando la gestión de riesgos para la salud humana, las especies y los ecosistemas". También durante el año 2021 la titular ministerial ha insistido en que revertir la pérdida de biodiversidad es prioritario, destacando la importancia de proteger nuestros ecosistemas para hacer frente a los efectos del cambio climático y ante la introducción de vectores de enfermedades. Se ha presentado asimismo el PAE 2020, que viene conociéndose como la toma de temperatura del estado de salud ambiental del Estado.

En el año 2021 se ha celebrado finalmente la Cumbre de Kunming -la COP15 del Convenio sobre Biodiversidad-, pospuesta como consecuencia de la pandemia. Pero, siendo más precisos, se ha realizado exclusivamente la parte I, y de forma virtual, dejándose para el periodo de 25 de abril a 8 de mayo de 2022, la de carácter presencial. De la reunión celebrada en 2021

debemos recordar que en ella ha sido adoptada la Declaración de Kunming, titulada ‘Civilización ecológica: construyendo un futuro compartido para toda la vida en la Tierra’, y que ha sido firmada por más 100 países. En ella se ha establecido también que se debe revertir la pérdida de biodiversidad, y para 2030. Se considera que es necesario adoptar un marco global con tal objeto, donde se incluyan acciones de conservación, pero también las relativas a cómo abordar la producción y el consumo insostenibles. De todos modos, de tal declaración, que constituye un nuevo instrumento de *soft law*, es comúnmente aceptado que debe pasarse a la negociación y puesta en marcha de instrumentos más concretos. En la declaración se prescribe la necesaria inclusión de la diversidad biológica en las políticas, los reglamentos, los procesos de planificación, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad económica; se requiere la aprobación de estrategias estatales (EPANB); también se insta a mejorar el marco jurídico internacional y estatal; se pone el acento en proteger especies así como la diversidad biológica marina y costera, y se subraya una vez más la necesidad de aumentar la resiliencia de los ecosistemas marinos y costeros ante el cambio climático. Siendo esto así, puede anticiparse que en ediciones posteriores de esta obra deberemos detenernos en los diversos instrumentos que van a tener que ir adoptándose en aplicación de los extremos contenidos en la declaración.

Del ámbito internacional resaltemos también una iniciativa de carácter bilateral adoptada en marzo de 2021. Se trata de que Francia y España han reforzado su cooperación para impulsar una transición energética verde y equitativa y renovar la ambición internacional en favor de la biodiversidad y los océanos en el marco de la XXVI Cumbre bilateral entre ambos países. Esta declaración conjunta, amén de enfocarse en la biodiversidad, persigue también la prevención de la desertificación y la conservación de los océanos.

Por último, hay que destacar la participación activa del MITECO en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN, foro internacional que se reúne cada cuatro años para definir las prioridades e impulsar acciones de conservación y desarrollo sostenible. El año que nos ocupa se centró en “La Naturaleza, nuestro futuro” para por énfasis en la importancia de disponer de una naturaleza saludable como condición previa al logro de la visión de un planeta justo y sostenible.

Descendiendo a estrategias más específicas, debemos comenzar reconociendo que, si bien no ha sido un año tan prolífico como el anterior, se observa que se ha ido avanzando en la puesta en marcha de algunos de los instrumentos previamente aprobados. Haciendo un repaso, debemos comenzar con la Conservación de los Polinizadores. Pues bien, durante 2021 se hace saber a nivel ministerial, que ya se está ultimando la preparación de

un nuevo sistema de seguimiento, fundamental para implementar la estrategia, y, por tanto, para favorecer la conservación y recuperación de sus poblaciones. De otro lado, si bien avanzábamos el año anterior algunos aspectos relativos a la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas, debe tenerse en cuenta que su publicación se ha producido efectivamente el 2021, mediante Orden PCM/735/2021, de 9 de julio. Recordemos que ha sido dictada en el marco de las competencias estatales sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente. Es una herramienta relevante toda vez que recordemos que persigue marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura en el ámbito terrestre y marino, y que, por tanto, es esencial para la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas.

Debemos tener presente también a la aprobación, el año 2020, de la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). Pues bien, en el marco de esta Estrategia observamos que se ha publicado en 2021 la Resolución de 25 de marzo que da cuenta de la adopción por Consejo de Ministros de la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC).

También debe aludirse de nuevo a la aprobación de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE). En su articulado final se localizan instrumentos que ya preveíamos que podrían ser de interés, como son por ejemplo un Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Estrategia Estatal de Infraestructura verde ya referida; y debemos resaltar también, de forma especial, la voluntad de adoptar, en tres años y con la participación de las Comunidades Autónomas, una estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, como puedan ser los ecosistemas naturales y las especies de alta montaña, los humedales terrestres españoles y las zonas de ribera de los ríos, así como aquellos que destaquen por su papel en la adaptación a aquel. Entre otros aspectos, se especifica que en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los Espacios Naturales Protegidos y espacios de la red Natura 2000, ha de existir necesariamente un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático. Se tratan todas ellas de tareas relevantes sobre las que inexcusablemente habremos de volver en años posteriores.

De tales instrumentos generales nos deteníamos también el año anterior en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 y en las actuaciones que allí se contemplaban y entre ellas atendíamos a las relativas a biodiversidad y espacios y especies protegidas,

así como a las especies invasoras. El año que nos ocupa, 2021, ha sido también de interés. Precisamente porque en el mes de diciembre el MITECO ha presentado el primer programa de trabajo del Plan (para el periodo 2021-2025) y lo ha hecho ante la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y el Consejo Nacional el Clima. Se prevé que el año próximo será aprobado mediante Orden Ministerial. Allí todo indica que se describirán 255 medidas concretas -223 de carácter sectorial y 32 de carácter transversal- que implicaran una inversión estimada de 1.500 millones de euros; y que se concretaran las responsabilidades para un total de 18 ministerios, además de organismos autónomos y fundaciones públicas. Entre las actuaciones por ahora previstas se localiza la evaluación de la representatividad de las redes de espacios naturales protegidos bajo distintos escenarios climáticos para asegurar sigan cumpliendo sus correspondientes objetivos de conservación.

En este rápido recorrido por lo acontecido en 2021 debe mencionarse también que en agosto de 2021 se han presentado los resultados del primer Informe Sexenal sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España, donde se toma como base el año 2009 (fecha de implantación del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad [IEPNB]). En el documento se afloran las tendencias y resultados en materia de biodiversidad. Allí se insiste una vez más en la necesaria integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales. Cabe destacar que en tal documento se incluye también información sobre el seguimiento de las directivas de la UE aves y hábitats. Resaltemos que, con lo allí dispuesto, se persigue una correcta adaptación a los nuevos retos que se plantean en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia Europea de Biodiversidad 2030. Del periodo analizado se nos explica que debemos retener la importante mejora que se ha registrado por lo que respecta al conocimiento del patrimonio natural y de la biodiversidad (durante el último sexenio). Se resaltan asimismo los éxitos obtenidos en la conservación de muchas especies emblemáticas. También se detectan los riesgos y presiones que sufre el medio, fundamentalmente los que se originan por causa de los cambios en la ocupación de suelo, la sobreexplotación de especies, la proliferación de especies invasoras y la contaminación, sin que pueda olvidarse tampoco el cambio climático. Todo ello se anuda con el persistente problema de la desertificación y el de los efectos que entrañan los recurrentes incendios forestales.

El año que nos ocupa ha aflorado la adopción de algunas normas jurídicas y decisiones que inciden sobre espacios que son objeto de protección especial, tanto terrestres como marítimos.

Por lo que respecta a la protección de espacios, mencionemos que a nivel Estatal ha sido aprobado el Marco de Acción Prioritaria para Natura 2000 en España, con arreglo a la Directiva europea hábitats (Directiva 92/43/CEE), aplicable para el marco financiero plurianual del período 2021-2027. Estamos ante un relevante instrumento de planificación estratégica plurianual, a enviar a la Comisión Europea, cuyo objetivo es proporcionar una visión global de las medidas necesarias para implementar la red Natura 2000 y su infraestructura verde, especificando las necesidades de financiación y vinculándolas a los correspondientes programas de financiación de la UE.

Respecto a la protección de concretos espacios, debe en primer lugar destacarse que el Consejo de Ministros ha autorizado la inclusión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas (Galicia) en la Lista Ramsar de humedales de importancia internacional. A nivel político, el Gobierno ha hecho saber su compromiso firme por la recuperación de los humedales, con el objetivo de alcanzar, en 2030, las cerca de 40.000 hectáreas restauradas. Debemos proseguir recordando que en ediciones anteriores dábamos cuenta de que se iba avanzando en el consenso para la aprobación de una ley de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves. Pues bien, durante 2021 tal iniciativa ha visto la luz, aprobándose la Ley 9/2021, de 1 de julio, donde se establece tal espacio, con una superficie de 22.979,76 hectáreas, que se incluye íntegramente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. También se ha acordado durante 2021 la culminación de las negociaciones sobre el traspaso de competencias de gestión de los parques nacionales de Cabañeros y de Tablas de Daimiel, a Castilla-La Mancha, toda vez que eran los dos únicos de la Red gestionados por el MITECO a través del organismo autónomo Parques Nacionales y con competencias no transferidas. También se ha decidido finalizar con las concesiones de las pistas de esquí alpino del Parque Nacional de Sierra de Guadarrama, Escaparate, Telégrafo y Bosque en Navacerrada, que revertirán al Dominio Público Forestal y deberán devolverse a su estado original.

También respecto de los Parques Nacionales, debe destacarse otra norma que sectorialmente incide sobre ellos. Es el Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, por el que se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, de acuerdo con el artículo 7.3.e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre que los regula. Se pretende establecer el necesario equilibrio entre la necesaria protección a la biodiversidad en los parques nacionales y la conservación de estos espacios protegidos, y el cumplimiento de los objetivos medioambientales que la iniciativa comunitaria de cielo único europeo exige.

De este recorrido del ámbito normativo, demos cuenta de algunas tareas pendientes. Así, observamos que para 2022, de acuerdo con el Plan Anual Normativo, se prevé la aprobación de un Real Decreto por el que se regula la Imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales, de acuerdo con el mandato contenido en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. También respecto de la licencia de uso de la marca "Reservas de la Biosfera españolas" se comunica que se aprobará un reglamento destinado actualizar lo dispuesto en el Real Decreto 599/2016, de 5 de diciembre,

Desea también ofrecerse un apunte respecto de las áreas marinas protegidas. En este sentido, durante 2021, mediante Real Decreto 686/2021, de 3 de agosto, se amplía el Área Marina Protegida "El Cachucho" y se aprueba su segundo plan de gestión. Se dejan para 2022 muchos otros aspectos de interés, sobre los que inexcusablemente volveremos en la correspondiente edición. En este preciso sentido, cabe indicar que, en cumplimiento del artículo 15 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, se nos hace saber que durante 2022 será aprobado un Real Decreto que tendrá por objeto aprobar las cinco estrategias marinas de segundo ciclo. También se prevé la aprobación de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo de las cinco demarcaciones marinas en el sentido dispuesto en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril. Por último y también mediante Real Decreto, se prevé la adopción del Plan Director de la Red áreas marinas protegidas de España (RAMPE), que ha de ser el instrumento básico de coordinación para la consecución de los objetivos de ésta. Allí han de aparecer: a) Los objetivos estratégicos de tal RED; la programación de las actuaciones para alcanzarlos. b) Los de cooperación y colaboración con otras administraciones u organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional. c) Las directrices para la planificación y la conservación de las Áreas Marinas Protegidas. d) El programa de actuaciones comunes de la Red, y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación y, e) La determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.

Centrándonos ya en las innovaciones relacionadas con la protección de especies, se ofrecen a continuación los instrumentos jurídicos más significativos localizados durante el año 2021. Sin que olvidemos, como se verá, que existen múltiples iniciativas pendientes, que se espera que se retomen y culminen en 2022.

A nivel normativo debe destacarse la modificación Código Civil español, Ley Hipotecaria y Ley de Enjuiciamiento civil, mediante Ley 17/2021, de 15 de diciembre, sobre el régimen jurídico de los animales, destacable en cuanto intensamente afecta a cuál es la consideración de los

animales en nuestro régimen jurídico. La reforma se acerca a la regulación que hace un tiempo que luce en otros sistemas jurídicos, donde, como ahora en el estado español, no se les considera ya cosas, como tradicionalmente sucedía, y se les reconoce expresamente que son seres vivos dotados de sensibilidad. Se resalta bajo el nuevo régimen los derechos y facultades que pueden ser ejercitados sobre los animales, siempre atendiendo al bienestar y a la protección de éstos, evitando el maltrato, el abandono y la provocación de una muerte cruel o innecesaria. También se introducen prescripciones que son de aplicación a la convivencia y cuidado, especialmente en controversias, sucesiones... Se imponen asimismo limitaciones aplicables a la guardia y custodia, y se declara la inembargabilidad de los animales domésticos.

También, tal como avanzábamos en la edición anterior, ha visto la luz el Real Decreto 986/2021, de 16 de noviembre, por el que se establecen medidas de aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, y del Reglamento (CE) n.º 338/97, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. La norma, tal como exige el Convenio, designa la autoridad administrativa y órgano de gestión principal, y también a la autoridad científica (que, respectivamente, se hace saber que son la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico -como autoridad administrativa y órgano de gestión principal-; y la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), como autoridad científica)

Demos cuenta también de la aprobación del Real Decreto 137/2021, de 2 de marzo, por el que se establecen disposiciones específicas aplicables al procedimiento sancionador aplicable al comercio y sanidad exterior, en materia de sanidad vegetal y de sanidad y también sobre protección animal.

Y con relación a la protección de concretas especies, destaquemos algunas normas. En primer lugar, la aprobación de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Entre las actuaciones de interés en el ámbito marino, el año que resaltamos ha conocido como España, Francia y Portugal han puesto en marcha un proyecto que ha de culminar en una estrategia coordinada de evaluación, seguimiento y mitigación de impactos en cetáceos. (proyecto

CetAMBICion). Se remarca la necesidad urgente de reducir su captura incidental en las pesquerías de la Unión Europea. También el MITECO, en el día Mundial de las Abejas, ha dado a conocer que está ultimado un nuevo sistema de seguimiento de polinizadores en España, que será fundamental para la implementación de la Estrategia nacional para la conservación de polinizadores aprobada en 2020.

En el ámbito continental apuntemos que el Gobierno ha aprobado un convenio para proteger a la náyade auriculada, una especie de molusco bivalvo de agua dulce que se encuentra en peligro crítico de extinción y que habita en varias cuencas hidrográficas de España. Son partes de tal acuerdo el Ministerio, el Organismo Autónomo Confederación Hidrográfica del Ebro, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma de Aragón.

Son varias las noticias e iniciativas que han surgido durante 2021 respecto de la protección del Lobo (*Canis Lupus*). Finalmente ha visto la luz la norma que lo protegerá (Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas). Con ella se unifica el nivel de protección de la especie en todo el territorio, así como las medidas preventivas, indemnizaciones y los mecanismos de control para evitar y paliar los daños que sufra por sus ataques la ganadería extensiva. Desde el Ministerio se insta, a tal efecto, a la colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, Galicia y Castilla y León. También se ha invitado a organizaciones agrarias a participar en la elaboración de la que ha de ser su estrategia de gestión y conservación. No puede olvidarse que en el marco de la Directiva Hábitats se han dictado también unas Directrices por parte de la Unión Europea que han de permitir la convivencia entre Lobo y ganadería. Cualquier extracción de esta especie será excepcional y deberá motivarse de acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad e interpretarse atendiendo a estas directrices dictadas por la Unión Europea.

Por último, otros aspectos de interés que puntualmente deben destacarse son que se ha puesto en marcha Plan SAFE para evaluar la mortalidad de fauna por atropellos en España; Y, por lo que respecta a la flora, todo indica que 2022 será un año especialmente fructífero en cuanto a iniciativas, tal como ha confirmado el Secretario de Estado en la inauguración del Congreso español de botánica (septiembre 2021) y donde ha resaltado la importancia del buen conocimiento de la flora para enfrentar el desafío ambiental.

También deseamos resaltar que durante 2021 se localizan también diversas iniciativas normativas de interés, sobre las que todo indica que realizaremos aportaciones en próximas ediciones. De un lado, anotemos que ha generado importantes expectativas el Anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales, que se prevé que, tras su paso por Consejo de Ministros, tenga entrada en el Parlamento del Estado a inicios de 2022.

Además, debe reiterarse, tal como señalábamos en la edición anterior, que resta pendiente de aprobación el Real Decreto que ha de establecer la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de los núcleos zoológicos. De todos modos, se observa que la preparación va avanzando, disponiéndose ya del borrador de un proyecto de normativo por el que se establecen normas básicas para su ordenación respecto a de los animales domésticos, Todo indica, por tanto, que próximamente verá la luz. Lo mismo cabe esperar del Proyecto de Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, pieza jurídica llamada a ser significativa, que se espera culmine a inicios del 2022. Finalizamos apuntando que esperamos disponer para una próxima edición, del que ha de ser el nuevo Plan de acción español contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres, cuya anterior edición es de 2018-2020.

Finalicemos este apartado realizando una mención sobre aspectos económicos. Durante 2021 se han realizado asignaciones diversas para la protección de la biodiversidad y la de determinadas especies y espacios. Destaquemos alguna de las que presentan más interés de las que se ha tenido conocimiento. En general, mencionemos que ha tenido gran relevancia la implementación del PRTR y en su seno, las dotaciones previstas para la conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad, todo ello de la mano del Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto, por el que se regula el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia. Su puesta en marcha se declara que permitirá gestionar en torno a 198 millones de euros en 2021, cantidad que se incrementará sustancialmente en 2022 y 2023. Este Fondo, subrayemos que sustituye al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y que servirá para ejecutar las inversiones relativas a diferentes componentes e inversiones del PRTR. Más allá de este aspecto, respecto al año que nos ocupa, destaquemos además que se pone en conocimiento que la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente ratifica la entrega a las Comunidades Autónomas de 511 millones de euros para inversiones en biodiversidad, agua y restauración ambiental en todo el territorio. También deben resaltarse las ayudas a las reservas de la biosfera y las destinadas a las reservas naturales fluviales. Llamamos especialmente la atención los diversos convenios firmados por la Administración del Estado con Comunidades Autónomas para la restauración ambiental de zonas

afectadas por minas de carbón cerradas. Sin que pueda olvidarse, tampoco, la importancia de las ayudas destinadas de forma específica a las obras de protección y recuperación ambiental del Mar Menor, que como es sabido, han sido declaradas de interés general.

3.2.4. Residuos y economía circular

Aunque quizás no con la intensidad de años precedentes, la política estatal sobre residuos ofrece también aspectos relevantes en el 2021, tanto desde el punto de vista normativo como de planificación y programación.

Comenzando por el examen de los instrumentos estratégicos y de planificación, es preciso aludir, necesariamente, a los aspectos relacionados con el desarrollo de la formulación más amplia en este ámbito. Nos referimos a la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) —"España Circular 2030"—, aprobada en el año 2020, y que ahora se integra entre las componentes del PRTR. Entre las previsiones de la EEEC -que fue objeto de análisis en la edición anterior de este Observatorio, y a cuya exposición nos remitimos-, se encontraba la elaboración de un I Plan de Acción de Economía Circular (PAEC 2021-2023), que ha sido finalmente aprobado por el Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021. El PAEC (presupuestado en 1.529 millones de euros), comprende un buen número de medidas articuladas en torno a 5 ejes específicos de actuación en economía circular (producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias y reutilización del agua; y tres ejes transversales (sensibilización y participación, investigación, innovación y competitividad, y empleo y formación).

Con un alcance mucho menor, y estrictamente ligado a las exigencias que se derivan de la legislación de la Unión Europea (concretamente las que incorpora el Reglamento (CE) 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, y sus sucesivas modificaciones), cabe destacar la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de enero de 2021 del Plan Estatal de Inspección en materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026 (PEITTR 2021-2026). El PEITTR 2021-2026 viene a sustituir al anterior PETTR 2017, y se aplica al control e inspección de los traslados de residuos entre España y terceros países, así como los traslados transfronterizos en tránsito por el territorio nacional. En este sentido, especifica determinados requisitos de información y define las funciones que se asignan a las administraciones competentes.

Por lo que respecta a la labor normativa, debe mencionarse en primer lugar algún aspecto relacionado con la elaboración de una nueva ley de residuos y suelos contaminados. De esta manera, el 18 de mayo de 2021 el

Gobierno remitió a las Cortes Generales este proyecto legislativo del que, entre otras cuestiones, podríamos destacar su voluntad de impulsar la economía circular mediante la revisión de los procedimientos de subproducto y fin de condición de residuo (habilitando la posibilidad de desarrollo a nivel autonómico). Apuntemos que, en contra de las previsiones que formulábamos en estas páginas en la edición del pasado año en relación con el entonces Anteproyecto, no se ha llegado a aprobar finalmente la nueva Ley en el 2021. En efecto, la nueva regulación estatal con rango de ley en esta materia ha visto la luz más tarde a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que, por razones obvias, queda fuera de los límites temporales de esta edición del Observatorio.

Descendiendo a la aprobación de normas de rango reglamentario, destaquemos en primer lugar el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Se trata de una norma que, entre otras cuestiones, pretende incorporar parcialmente al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Desde otro punto de vista, e integrado en el marco del desarrollo de principios de la Estrategia Española de Economía Circular, "España Circular 2030", se ha aprobado el Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, que constituye la norma española de transposición parcial de la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. Por lo que respecta a sus contenidos, y además de los que ya han sido señalados en la sección 3 de este capítulo al tratar la responsabilidad ambiental, cabe destacar que amplía el ámbito de aplicación de la norma a cualquier vehículo (no sólo a los automóviles), y especifica los criterios para determinar el carácter de residuo o producto de las piezas de coche desmontadas, a los efectos de su traslado. Finalmente, se ocupa también de ciertos aspectos relacionados con la descontaminación por parte de los Centros Autorizados de Tratamiento.

3.2.5. Atmósfera y cambio climático

La exposición general de la actuación ambiental del Estado en el año 2021 debe incluir también una referencia a los aspectos relacionados con el sector de ambiente atmosférico, que en la presente edición incluye también las consideraciones relativas al cambio climático.

A. Cambio climático.

Por lo que respecta al cambio climático, resulta obligado reiterar la advertencia general que habitualmente precede la exposición de esta materia en las sucesivas ediciones de esta obra; y es que se trata de actuación que resulta apreciable desde la doble perspectiva de aquellas actuaciones relacionadas directamente con el régimen jurídico específico que se establece para luchar contra los efectos del cambio climático, y la de aquellas otras actuaciones que, emprendidas en el seno de otras políticas sectoriales, integran consideraciones relativas al cambio climático.

En este sentido, y como muestra la lectura de casi cualquier sección de este capítulo, las actuaciones relacionadas con el cambio climático -desde la doble perspectiva de mitigación y adaptación-, afectan a ámbitos tan diversos como el modelo de movilidad, la participación pública, transición energética, conservación de la naturaleza, medio marino, aguas, vivienda, residuos, economía circular, plásticos, o turismo sostenible. En los párrafos que siguen expondremos sintéticamente los aspectos más relevantes en esta materia observados en este año 2021, por lo que respecta exclusivamente a la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático. La integración del cambio climático en los diversos sectores ambientales o en otras políticas sectoriales queda remitida, por tanto, a los epígrafes correspondientes. Debemos añadir además que nuestra exposición en esta sección será especialmente sucinta, habida cuenta de que esta obra ya incluye un capítulo específicamente dedicado al cambio climático, donde se analizan minuciosamente las novedades que aquí sólo apuntamos.

Por lo que respecta a la vertiente normativa, destaca sobre cualquier otra cosa la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE). Supone la culminación de un largo proceso de elaboración, iniciado en el año 2018, y cuya azarosa tramitación hemos tenido ocasión de seguir en las sucesivas ediciones de este Observatorio. Por lo que respecta a sus contenidos, la LCCTE, llamativamente redactada con una utilización profusa del futuro verbal, y cuyos contenidos parecen reclamar necesaria e insistentemente el auxilio de la planificación posterior, establece en su Título Preliminar los objetivos de objetivos de reducción de

emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética. Incorpora también disposiciones aplicables al PNIEC y a la Estrategia de descarbonización a largo plazo. Seguidamente recoge las líneas generales de actuación estatal por lo que respecta a la eficiencia energética, régimen de energías renovables, transición energética y combustibles fósiles, movilidad y transporte. Finalmente, y además de un Título dedicado a la gobernanza, aborda las medidas de adaptación al cambio climático y la Transición Justa. Son especialmente destacables las profusas previsiones que contiene, por lo que respecta a la adaptación de coordinación de los objetivos relacionados con el cambio climático y la planificación sectorial.

Desde la perspectiva ahora más concreta de la planificación, mencionaremos a continuación la actividad realizada en el marco del desarrollo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC-2), aprobado el 22 de septiembre de 2020. Se trata de la elaboración del primer programa de trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, presentado por el MITECO ante la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y el Consejo Nacional del Clima el 10 de diciembre del 2021, con la previsión de que se apruebe finalmente en el año 2022 a través de una Orden Ministerial. Como señalamos también en otra sección de este capítulo, el programa describe 255 medidas concretas -223 de carácter sectorial y 32 de carácter transversal- con una inversión estimada de 1.500 millones de euros.

Descendiendo ahora a las actuaciones de ejecución, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que, mediante Acuerdo de 13 de julio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la asignación final gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión para el periodo 2021- 2025. Cabe destacar que, con la intención confesada de contribuir a los objetivos de descarbonización, las asignaciones gratuitas que realiza este Acuerdo son menores (en un 13%) a las realizadas para 2020; así como que la generación eléctrica no recibe asignación gratuita de derechos.

B. Otras actuaciones.

Examinadas muy sintéticamente las principales novedades en el ámbito del cambio climático, pasamos ya a realizar una referencia a las novedades que desde el punto de vista estrictamente de la programación y planificación se refieren al medio atmosférico. En este sentido, merece destacarse la tramitación del Plan Marco de Acción a corto plazo en caso de episodios de alta contaminación por partículas aéreas inferiores a 10 micras (PM10), partículas inferiores a 2,5 micras (PM2,5), dióxido de nitrógeno (NO2), ozono (O3) y dióxido de azufre (SO2). El Plan, sometido a

información pública en junio de 2021, y aprobado por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en julio del mismo año, se encuentra a la espera de su aprobación final a través de un Real Decreto. El Plan Marco se inserta dentro del régimen que establece el artículo 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, al prever la figura de los planes de acción a corto plazo que deben aprobar las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales. En este sentido, el Plan Marco al que nos venimos refiriendo establece umbrales de contaminación aplicables por todas las administraciones, así como actuaciones comunes. Cabe destacar, por lo que respecta a los planes de acción a corto plazo y protocolos de actuación ya aprobados por otras administraciones, que deberán adaptarse a las previsiones del plan Marco en un plazo de 18 meses desde que entre en vigor.

Para finalizar este apartado dedicado al medio ambiente atmosférico, nos resta dar noticia de una actuación que afecta al régimen jurídico internacional que regula esta materia y que está, además, específicamente centrada en la contaminación atmosférica causada por los motores marinos. De esta manera, debe recordarse la aprobación por parte del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2021 de las Enmiendas de 2019 al Código técnico relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno de los motores diésel marinos (Código técnico sobre los NOx 2008), adoptadas mediante la Resolución MEPC.317(74). Las "Enmiendas de 2019 al Código técnico sobre los NOx 2008" se refieren a los Libros registro electrónicos y prescripciones relativas a la certificación de los sistemas de SCR, y se dirigen a permitir que los registros exigidos por el código puedan ser electrónicos, facilitando de esta manera la disponibilidad y las consultas de la información. También se mejora la certificación previa de motores que utilicen un dispositivo reductor de NOx.

4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ya el examen de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado. Para ello nos ocuparemos con algún detalle de los aspectos relacionados la energía, la movilidad y el transporte. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, turismo, minería y salud.

4.1. ENERGÍA

4.1.1. Consideraciones previas

Pocas dudas caben ya de que la interrelación entre política energética y medio ambiente (especialmente desde la perspectiva del binomio energía y clima), es uno de los ejes fundamentales que definen la actuación ambiental del Estado año tras año. El periodo temporal de referencia de esta edición del Observatorio no es una excepción, y de esta manera podemos observar tanto la aprobación de instrumentos de carácter estratégico y de programación a los que referiremos a lo largo de esta sección, como por la aprobación de una profusa serie de normas dirigidas a regular determinados aspectos del sector eléctrico, cuya última función y justificación parece radicar en avanzar en el proceso de transición del sistema energético hacia una economía climáticamente neutra. En cualquier caso, y antes de proceder a una exposición más detallada de estos contenidos, conviene advertir que el desarrollo de las políticas que giran en torno a la energía presenta algún elemento peculiar, que las distingue en parte de las que hemos tenido ocasión de describir en los años precedentes.

Para comenzar, casi huelga decirlo, son tiempos en los que los precios de la energía vienen experimentando un aumento intenso y constante. Esta coyuntura, además de llevar aparejada otros importantes, indeseables, y en ocasiones acuciantes efectos, tiene también un impacto en la viabilidad de conseguir los objetivos de descarbonización plasmados en el PNIEC y en la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 (ELP-2050); habida cuenta de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero dependen en gran medida del incremento del grado de electrificación de los usos finales de la energía. Lo que se acaba de indicar ha tenido algunas consecuencias llamativas desde el punto de vista de la actividad normativa, y, de esta manera, a pesar de que el examen detallado de sus contenidos exceden de los propósitos de este párrafo contextualizador, señalemos que para intentar dar respuesta a esta situación, se aprobó el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Con los mismos objetivos se aprobó también más tarde el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural. Cabe añadir en este contexto alguna de las medidas de prórroga del descuento en el bono social que se contienen en el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el

despliegue de energías renovables; así como las previsiones del Real Decreto Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

Señalemos finalmente que la situación de aumento de precios de la energía, que reclama medidas urgentes, ha tenido también algún impacto normativo por lo que respecta a la tramitación de proyectos de ley (no sólo en la aprobación de Decretos-Ley). Así, ocurrió con el proyecto de ley por la que se actúa sobre la retribución del CO₂ no emitido del mercado eléctrico. Se trata de una propuesta normativa relacionada con la articulación de los objetivos de la política energética y sus consideraciones climáticas ligadas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Pues bien, el Gobierno, después de remitirlo el 3 de agosto de 2021 a las Cortes Generales para su tramitación, no sólo tuvo que adoptar un Acuerdo el 14 de septiembre del mismo año para solicitar la tramitación parlamentaria del Proyecto por el procedimiento de urgencia, sino que además se vio en la tesitura de tener que incluir alguna de las previsiones de la norma proyectada en la Disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 17/2021 antes mencionado.

Desde otro punto de vista, no puede olvidarse tampoco la incidencia del PRTR en la formulación y justificación concreta de los objetivos de las específicas medidas en materia de política energética a las que nos referiremos inmediateamente. Como comprobaremos, se trata de un aspecto no únicamente apreciable en el contexto del PERTE ERHA, como podría ser perfectamente comprensible al tratarse de un específico instrumento de desarrollo del PRTR, sino también en la integración o absorción de los instrumentos planificatorios concebidos con anterioridad a la aprobación del PRTR dentro de la estructura, más bien urdimbre, de pilares, políticas palanca y componentes del mencionado PRTR.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar las peculiaridades más relevantes de las implicaciones sostenibilistas o ambientales en la política energética el Estado en el año 2021, centrándonos especialmente en las actuaciones de carácter estratégico o planificador. Advirtamos también preliminarmente que, con el fin de no duplicar las referencias, no aludiremos ahora a algunos aspectos relacionados con el binomio energía-sostenibilidad que son tratados en otros puntos de este capítulo (como, por ejemplo, la participación de la ciudadanía en las denominadas "comunidades de energía renovable").

4.1.2. La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general: el Marco Estratégico de Energía y Clima, la Estrategia de Almacenamiento energético y el PERTE-ERHA

De acuerdo con el esquema que venimos adoptando habitualmente en las sucesivas ediciones de este Observatorio, comenzamos por analizar la integración de los elementos sostenibilistas en los instrumentos de planificación de carácter general. Ello implica ocuparnos, por una parte, de las vicisitudes y novedades acaecidas durante el año 2021 en relación con la estrategia de almacenamiento energético, como de la descripción de las novedades esenciales producidas en el año de referencia por lo que respecta a alguno de los elementos del Marco Estratégico de Energía y Clima: El PNIEC y la Estrategia de Transición Justa. Se incluyen también en este apartado algunas consideraciones sobre el PERTE-ERHA.

A. El Marco Estratégico de Energía y Clima (MEEC).

Como es bien conocido, el Marco Estratégico de Energía y Clima se integra por tres elementos fundamentales: Ley de Cambio climático y Transición Energética, Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y Estrategia de Transición Justa. Pocas dudas caben de que la novedad principal del año 2021 está relacionada con la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE). A ella ya nos hemos referido en una sección anterior de este capítulo, a la que nos remitimos. Recordemos simplemente que, por lo que respecta al sector de la energía, la LCCTE establece en su Título Preliminar los objetivos de energías renovables y eficiencia energética; así como las líneas generales de actuación estatal por lo que respecta a la eficiencia energética, régimen de energías renovables, transición energética y combustibles fósiles. También contiene diversas disposiciones sobre el PNIEC y la ETJ.

Por lo que respecta a los otros dos elementos del MEEC, debe subrayarse que las novedades sobre las que damos cuenta en este punto son más escasas que las que observábamos en años anteriores. No es de extrañar que así sea, pues, como hemos podido seguir fundamentalmente a lo largo de las tres últimas ediciones de esta obra, el grueso de las labores para el establecimiento del Marco Estratégico de Energía y Clima había culminado prácticamente en el año 2020.

Cabe destacar, en cualquier caso, que, tras haber sido sometido a evaluación ambiental estratégica, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 16 de marzo de 2021, ha adoptado la versión final del Plan

Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC-2021-2030), publicada mediante Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático.

Por lo que respecta a otro de los componentes del Marco Estratégico (la "Estrategia de Transición Justa" -ETJ-), y además de las previsiones que sobre ella establece la LDDTE, cabe mencionar en primer lugar alguna novedad relevante desde el punto de vista de la organización administrativa: la aprobación del Estatuto del Instituto para la Transición Justa, O.A., a través del Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo.

Asimismo, y continuando con las novedades relacionadas con la ETJ, debe resaltarse algún aspecto relativo al seguimiento del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027. En este sentido, hemos tenido conocimiento de que en el 2021 se ha realizado una reunión de la Comisión de seguimiento y han comenzado a vislumbrarse cuales han sido sus resultados. Todo indica, en los datos que se muestran, que el Acuerdo está siendo un instrumento de gran valía para la transición energética en tales zonas, y que ya ha ido avanzándose positivamente entre otros, en su plan social. En fecha 23 de noviembre, mediante el Real Decreto-ley 27/2021, se hace saber que se amplían hasta 2025 las ayudas sociales por costes laborales de los trabajadores afectados por el cierre de minas de carbón y empleados en labores de restauración ambiental, que vencían a finales de este año. En el seguimiento también se han resaltado los avances logrados en el plan de restauración, haciéndose saber que se recuperarán 1.062 hectáreas en Castilla y León, y otras 1.167 hectáreas en Asturias. Los efectos, se nos comunica, también han sido positivos en orientación, formación e integración laboral de los trabajadores excedentes de la minería, y en el establecimiento de medidas para impulsar la reactivación de las comarcas afectadas.

Por otra parte, hay que dar cuenta también de alguna actuación dirigida a la restauración ambiental de zonas afectadas por minas de carbón ya cerradas. Se trata de una actuación relacionada con los objetivos de la ETJ y, por ende, encuadrable también dentro de la urdimbre del PRTR (habida cuenta de que la ETJ está incluida entre las componentes del PRTR - componente 10-). En este sentido, se ha aprobado mediante RD 341/2021, de 18 de mayo un programa de concesión directa de ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia correspondiente a proyectos de zonas degradadas a causa de la minería del carbón en "territorios de transición justa". El contexto en el que se mueve este programa, aparte de su encuadre en el PRTR y ETJ en los términos

señalados, es el del cierre de las empresas explotadoras de carbón en el año 2018, cuyas vicisitudes, recordemos, han sido comentadas en anteriores ediciones de este Observatorio. En cualquier caso, importa destacar que los beneficiarios de estas ayudas directas son las Comunidades Autónomas (concretamente el Principado de Asturias, Aragón y Castilla y León), que deben destinar los recursos a financiar el coste total de las tareas de restauración, que se deben realizar de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras. A modo ejemplificativo, digamos que el año 2021 ya nos muestra como el Gobierno ha firmado un convenio con la Junta de Castilla y León para rehabilitar 1062 hectáreas de terreno, entre ellas la de la que fue en su día la mina más extensa de Europa, en terrenos donde se llevaban a cabo explotaciones mineras de carbón ahora cerradas (concretamente, en El Bierzo y Laciana). Las ayudas previstas en tal Convenio se incluyen en el Componente 10 del PRTR. Se emplean excedentes mineros y población local. El Instituto para la Transición Justa (ITJ) es el que canalizará 67,9 millones con cargo al PRTR y el resto procederá de los avales depositados por las empresas mineras.

B. La Estrategia de almacenamiento energético.

Examinadas muy sintéticamente las principales novedades acaecidas en el año 2020 en relación con algunos de los elementos que conforman el Marco Estratégico de Energía y Clima, debemos mencionar, para cerrar el presente apartado dedicado a la integración de las consideraciones sostenibilistas en los instrumentos de planificación energética de carácter general, algunas novedades relacionadas con uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos del PNIEC y de la Estrategia de Descarbonización Largo Plazo 2050 (ELP-2050). Nos referimos a la Estrategia de Almacenamiento Energético (EAE), aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2021. Cabe señalar, asimismo, por lo que se refiere al contexto en el que se adopta, que la EAE se integra también en el esquema del PRTR, de manera que sirve a los objetivos y reformas de la componente dirigida a dotar de flexibilidad al sistema eléctrico, dentro de la política palanca de “Transición energética justa e inclusiva”.

Por lo que respecta a sus contenidos, la EAE cuantifica las necesidades de almacenamiento para contribuir a los objetivos de descarbonización del PNIEC y ELP-2050, y estructura una serie de 66 medidas dentro de 10 líneas de acción. Las medidas, obviamente, se refieren a aspectos heterogéneos que abarcan desde la participación del almacenamiento en el sistema energético, la economía circular, las comunidades energéticas, el impulso del hidrógeno renovable, o el desarrollo de nuevos modelos de negocio como la segunda vida de las baterías.

C. El PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE ERHA).

Para finalizar la exposición de la integración del elemento ambiental en instrumentos programáticos de carácter general, debemos referirnos específicamente al PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (PERTE ERHA).

Como ya ha sido anticipado, el PERTE ERHA fue aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2021. Se inserta en el marco de la transición hacia una economía neutra en carbono, y, por lo que respecta a la estructura del PRTR, está relacionado con los componentes de la Política Palanca III (“Transición Energética Justa e Inclusiva”) que se refieren al despliegue e integración de energías renovables (componente 7), a las infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento (componente 8); a la Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial (componente 9); y a la Estrategia de Transición Justa (componente 10). También debe tenerse en cuenta la incidencia de la Política Palanca VI (“Pacto por la ciencia y la innovación”), cuyo componente 17 está asociado al sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Sus objetivos se centran, en primer lugar, en consolidar las cadenas de valor de energías renovables y su integración en los distintos sectores, con una consideración especial de la energía eólica marina. También en colocar a España como referente tecnológico en la producción y aprovechamiento del hidrógeno renovable; así como en desarrollar y desplegar tecnologías y nuevos modelos de negocio ligados al almacenamiento energético y la gestión flexible de la energía.

Las actuaciones se estructuran en 25 medidas transformadoras a las que se añaden 17 medidas de acompañamiento, cuya exposición detallada excede claramente el propósito de estas páginas. Cabe destacar, en cualquier caso, la incorporación del sello distintivo Energía NextGen, que pretende dar seguimiento a los proyectos relacionados con un mismo objetivo estratégico que reciban distintas ayudas.

Por lo que respecta al desarrollo y ejecución del PERTE- ERHA, importa destacar que, desde el punto de vista de la tipología de las técnicas de intervención administrativa, el desarrollo del PERTE ERHA descansa en muy buena medida en la figura de la subvención, como ocurre también con el PERTE VEC. Deben tenerse en cuenta, pues, en este punto dos Órdenes aprobadas en diciembre de 2021 que establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en dos ámbitos específicos del PERTE ERHA: a) los

proyectos innovadores de I+D de almacenamiento energético; y b) el programa de incentivos a la cadena de valor innovadora y de conocimiento del hidrógeno renovable. Nos referimos a la Orden TED/1444/2021, de 22 de diciembre (que aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas correspondientes al programa de incentivos a la cadena de valor innovadora y de conocimiento del hidrógeno renovable en el marco del PRTR; y a la Orden TED/1447/2021, de 22 de diciembre (que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas para proyectos innovadores de I+D de almacenamiento energético en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). En el marco de estas Órdenes se han publicado diversas convocatorias en el año 2022 que, por obvias razones temporales, no analizamos en este momento.

4.1.3. Actuaciones en el ámbito de la eficiencia energética y rehabilitación de edificios

Realizada la exposición de los principales instrumentos estratégicos y programáticos en el ámbito de la energía, y descendiendo al análisis de otras actuaciones concretas en esta materia, debemos comenzar por examinar aquellas relacionadas con la eficiencia energética en el sector de la edificación, que son particularmente profusas este año 2021. Destaquemos de manera preliminar que buena parte de estas actuaciones se enmarcan en el componente 2 del primer eje del PRTR (que, entre otros aspectos, comprende actuaciones de rehabilitación y mejora del parque edificatorio, en el marco estratégico de la Agenda Urbana Española, y con las más ambiciosas intenciones en el ámbito de la energía y la sostenibilidad). Como se verá, las actuaciones de ejecución de esta componente se desarrollan en el marco de diversos instrumentos de planificación y programación que aparecen plasmados en los párrafos que siguen inmediatamente.

De entre estas actuaciones, cabe destacar la aprobación del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Más concretamente, y por lo que a nuestros efectos interesa, entre los programas que regula este Real Decreto 853/2021 se encuentran el “Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas” y el “Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes”. El mecanismo que articula el RD 853/2021 es el de la concesión directa a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, que colaboran en la gestión de los fondos, y que son las responsables de los procedimientos de concesión de ayudas. Por lo que respecta a las actuaciones subvencionables, el artículo 2 de este RD excluye las actuaciones de inversión en generadores térmicos que utilicen combustible de origen fósil.

Importa traer a colación, asimismo, el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto. El mencionado RD regula las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas.

En fin, para cerrar este apartado creemos interesante subrayar que este tipo de consideraciones relacionadas con la eficiencia energética de los edificios se halla también muy presente en el texto del Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda, cuya tramitación urgente fue acordada por el Consejo de Ministros el 26 de octubre de 2021. En este sentido, destaquemos que, aparte de las previsiones más esperables de exigencia de certificación energética o de obligaciones de información, el texto del anteproyecto incluye entre los fines de las políticas públicas de vivienda *“impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales”*. Es más, estas consideraciones aparecen incluso entre los criterios utilizados para definir el concepto de *“vivienda digna y adecuada”*, en tanto que se entiende por tal la *“vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir”*.

4.1.4. Eficiencia energética en el sector agropecuario

Por lo que respecta a la eficiencia energética en explotaciones agrarias, hay que señalar que mediante Real Decreto 149/2021, de 9 de marzo (modificado después por Real Decreto 1126/2021, de 21 de diciembre) se ha aprobado en este año 2021 un programa de ayudas para la realización de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas. Las subvenciones se deben destinar a la implementación de determinadas medidas de ahorro energético en explotaciones agropecuarias, a través de la renovación de las instalaciones existentes o la sustitución de energía convencional en instalaciones térmicas por otras que utilicen energías renovables térmicas.

4.1.5. Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energía limpia en entidades locales

Por lo que respecta a la eficiencia energética y al fomento del uso de energía limpia por las entidades locales, hay traer a colación un instrumento (el Programa DUS 5000), que es continuación del extinto programa, casi homónimo (programa DUS), que se articuló sobre la base del Real Decreto 616/2017, de 16 de junio (modificado después a través de los RD 316/2019 y 1185/2020), para la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorecieran el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

De esta manera, el 3 de agosto de 2021 se aprobó el Real Decreto 692/2021, que regula la concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico (PROGRAMA DUS 5000), en el marco del Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El mencionado RD 692/2021 (modificado después por el la Disposición Final Primera del Real Decreto 991/2021, de 16 de noviembre), regula un mecanismo de ayudas directas muy similar al anterior Programa DUS, aunque es preciso notar que el actual programa DUS 5000 añade objetivos relacionados con el reto de la lucha contra la despoblación y la cohesión territorial. En este sentido, se dirige exclusivamente a los municipios de hasta 5.000 habitantes o municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todos sus núcleos, o entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes. Las actuaciones que abarca el Programa DUS 5000 son proyectos singulares de energía limpia (proyectos de eficiencia energética en edificios e infraestructuras públicas, fomento de las inversiones verdes, autoconsumo, o movilidad sostenible, entre otros).

4.1.6. Otras actuaciones en materia de energía renovable

Además de los aspectos a los que nos acabamos de referir, es preciso también apuntar sucintamente algunas novedades significativas relacionadas con las energías renovables acaecidas en el año 2021, tanto desde el punto de vista normativo, como desde la perspectiva de los instrumentos de fomento ligados al desarrollo e implementación del PRTR.

De esta manera, y desde un punto de vista normativo, debe mencionarse necesariamente el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de

energías renovables. Por lo que respecta al último aspecto al que alude el título de la norma, el mencionado RDL establece algunas previsiones relacionadas con la tramitación de los procedimientos administrativos sobre permisos de acceso a la red de los proyectos de energía renovable; así como autoriza la tramitación de instalaciones eólicas marinas que ya cuenten con autorización administrativa previa o que se refieran a prototipos o instalaciones con un componente experimental y de I+D+i.

Por otra parte, desde la perspectiva relacionada con el establecimiento de esquemas de subvenciones en desarrollo de las previsiones del PRTR en este ámbito, cabe señalar en primer lugar que, en el marco del desarrollo del componente 8 (“Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento”) de la política palanca III del PRTR (Transición energética justa e inclusiva”), se ha aprobado el Real Decreto 1125/2021, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión de subvenciones directas a las empresas distribuidoras de energía eléctrica para la realización de inversiones de digitalización de redes de distribución de energía eléctrica y en infraestructuras para la recarga del vehículo eléctrico con cargo a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Asimismo, en relación con el componente 7 (“Despliegue e integración de energías renovables”) de la mencionada política palanca III, el Real Decreto 1124/2021, de 21 de diciembre, aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se trata de una línea de ayudas, que cuenta con un presupuesto inicial de 150 millones de euros, gestionada por el IDAE

4.2. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Pocas dudas caben de que las actuaciones del Estado en las políticas relacionadas con la movilidad y el transporte, entendidas en sentido amplio, han sido particularmente profusas en el año 2021. Tampoco es algo que deba sorprendernos, pues es la tónica general observada estos últimos años, y puede quizás deberse a la amplitud de impactos que puede llevar aparejado el incidir sobre esta materia: desde la consecución de objetivos de ahorro y eficiencia energéticos, a la reducción de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire, pasando por sus innegables efectos que sobre la industria, economía y empleo. No es por ello extraño que, además de en las iniciativas a las que nos referiremos inmediatamente, los aspectos relacionados con la movilidad sostenible y uso de energía limpia en el

transporte aparezcan también en otras normas, planes y programas que han sido tratados en otros lugares de este capítulo -por ejemplo, el Marco Estratégico de Energía y Clima (y singularmente el PNIEC), o, desde la perspectiva de la actuación de las administraciones locales, el esquema de subvenciones de MOVES proyectos singulares-. Por las mismas razones, tampoco extraña en absoluto que estas consideraciones estén extraordinariamente presentes en el PRTR (basta con examinar siquiera someramente la presencia de estos aspectos en el diseño de sus políticas palanca y componentes); ni tampoco que el primer PERTE aprobado en el marco del PRTR haya sido precisamente el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC).

En los párrafos que siguen daremos cuenta de las principales actuaciones del Estado en esta materia durante el año 2021. Como se observará, dichas actuaciones han incidido fundamentalmente en los aspectos relacionadas con los vehículos; más concretamente en el vehículo eléctrico y conectado, el uso de biocarburantes, y la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Junto a estas cuestiones, es también interesante subrayar la existencia de alguna iniciativa relacionada con la formación en movilidad sostenible. En cualquier caso, y antes de abordar el repaso de las actuaciones específicas recién apuntadas, es preciso anotar un par de comentarios acerca de la “Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada 2030 (EM 2030)”, y de la futura Ley de Movilidad Sostenible.

Así, y por lo que respecta a la EM 2030, indiquemos que fue aprobada por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 202. Como es bien sabido, se trata de un instrumento de alcance amplio, de cuya elaboración y peculiaridades por lo que respecta a su naturaleza y los mecanismos de participación dábamos cuenta en la pasada edición del OPAM. La EM 2030 se estructura en tres pilares (seguridad, conectividad y sostenibilidad en lo social, en lo económico y en lo medioambiental) y nueve ejes (movilidad para todos; nuevas políticas inversoras; movilidad segura; movilidad de bajas emisiones; movilidad inteligente; cadenas logísticas intermodales; conectando Europa y conectados al mundo; aspectos sociales y laborales; y evolución y transformación del MITMA). Cabe apuntar, por último, la aprobación por el Consejo de Ministros el 8 de junio de 2021 de un instrumento que pretende incardinarse en la EM 2030: la “Estrategia Estatal por la Bicicleta”, que pretende impulsar este modo de transporte desde los ámbitos de la movilidad cotidiana, el ocio y el deporte, entre otros.

En cuanto a la futura Ley de Movilidad Sostenible, baste reseñar que la situación no ha cambiado mucho de la que exponíamos en la anterior edición de este Observatorio: celebrado un proceso de consultas en 2020, se

elaboró un primer borrador de anteproyecto en aquel año. En el 2021 han continuado las tareas de elaboración; si bien éstas no han pasado aún de anteproyecto (es más, en el momento de escribir estas páginas -2022- acaba de tener lugar el trámite de consultas y audiencia pública sobre el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible en el periodo que media entre el 1 de marzo y el 13 de abril de 2022.

Por último, recordemos también que la LCCTE establece diversas previsiones en general aplicables al sector de la movilidad, incluida una consideración muy especial de las instalaciones de punto de recarga de los vehículos eléctricos.

4.2.1. Vehículo eléctrico y conectado

Por lo que respecta al vehículo eléctrico y conectado, y desde el punto de vista de las actuaciones de programación y planificación, debemos referirnos en primer lugar al Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC). Como ya ha sido apuntado en la sección 2 de este capítulo del Observatorio, el PERTE VEC fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021 (publicado en el BOE de 17 de julio del mismo año, a través de la Orden PCM/756/2021, de 16 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, por el que se declara como Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica el desarrollo de un ecosistema para la fabricación del Vehículo Eléctrico y Conectado). Se trata de un proyecto estratégico enfocado esencialmente en la industria del automóvil, y cuyo desarrollo prevé una inversión total de más de 24.000 millones de euros en el periodo 2021-2023 (con una contribución del sector público de 4.300 millones de euros y una inversión privada de 19.700 millones de euros).

En cuanto a sus contenidos, podemos señalar de manera escueta que el PERTE VEC comprende medidas que clasifica en dos ámbitos de actuación: a) las denominadas medidas transformadoras de impulso de la cadena de valor del VEC; y b) las denominadas medidas facilitadoras. Más concretamente, las medidas transformadoras incluyen: 1. Actuaciones integrales de la cadena industrial del VEC; 2. Plan Tecnológico de Automoción Sostenible (Conectividad y componentes del VE inteligente, Sistemas de recarga); 3. Programa Espacios de Datos Sectoriales (Conectividad y componentes del VE inteligente). Por su parte, la heterogénea denominación de medidas facilitadoras engloba desde aspectos estrictamente normativos (entre los que la memoria del PERTE VEC cita expresamente la Ley de Cambio climático, el RD Ley 23/2020; o el proyecto de Real Decreto de regulación de servicios de recarga del vehículo eléctrico), hasta el aprovechamiento de esquemas e instrumentos administrativos de diversa índole (programas MOVES III y MOVES Proyectos singulares).

Por lo que respecta al desarrollo y ejecución del PERTE-VEC, importa destacar que, desde el punto de vista de la tipología de las técnicas de intervención administrativa, el desarrollo del PERTE VEC descansa en muy buena medida en la figura de la subvención. Debe tenerse en cuenta, pues, en este punto la Orden ICT/1466/2021, de 23 de diciembre, por cuanto es la norma que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado dentro del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica en el sector del Vehículo Eléctrico y Conectado (PERTE VEC), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Apuntemos finalmente que mediante Acuerdo de 6 de octubre de 2021, el Consejo de Ministros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y en el artículo 41 del Real Decreto-ley 36/2020, para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modificó los límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con la finalidad de financiar la convocatoria de ayudas del programa de apoyo a actuaciones encuadrables en el PERTE-VEC.

Continuando con el repaso de la actuación ambiental del Estado en este ámbito, hay que hacer referencia a un instrumento que casi podríamos denominar ya clásico en el sector de los vehículos, y más concretamente, del vehículo eléctrico. Nos referimos al programa MOVES (en este caso MOVES III), que, como hemos anticipado, por otra parte, se ha incluido también entre las medidas facilitadoras del PERTE-VEC. En este sentido, se aprobó el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo. El programa se dota con 400 millones de euros, ampliables si existe un compromiso adecuado de los fondos y siempre que exista disponibilidad presupuestaria y previamente a la expiración del plazo de vigencia.

Como ya conocemos bien, el programa MOVES III, siguiendo una tónica absolutamente habitual en los programas de incentivos al vehículo eléctrico con incidencia en la demanda, adopta un esquema de subvención dirigida en este caso a dos aspectos: la compra de vehículos eléctricos y el despliegue de infraestructura de recarga para estos vehículos.

Son financiables las actuaciones de: a) Adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible., siempre que se trate vehículos de categorías M1 (turismos), N1 (furgonetas), L3e, L4e, L5e (motocicletas eléctricas) y L6e, L7e (cuadriciclos eléctricos); b) implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos (a través de la modalidad de adquisición directa, tanto de acceso público, como privado). La infraestructura de recarga podrá ser de cualquier potencia y estar destinada a una multiplicidad de usos, ya sean públicos o privados, residenciales o no residenciales, en carreteras o vías urbanas. El programa presta una atención especial a la infraestructura de recarga en estaciones de servicio y gasolineras.

En cualquier caso, aparte de los aspectos relacionados con el establecimiento de programas de subvenciones a los que acabamos de hacer referencia, es obvio que hay que prestar atención a las novedades acaecidas en el año 2021 y que se dirigen a modificar el marco jurídico normativo para incentivar la movilidad eléctrica. Cabe destacar en este punto de manera especial el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. El mencionado RDL 29/2021 regula el régimen aplicable a la instalación de puntos de recarga desde diversas perspectivas. Así, establece la obligación de instalar puntos de recarga antes del 1 de enero de 2023 para edificios no residenciales privados y aparcamientos no adscritos a edificios, de un modo proporcional al número de plazas. Por otra parte, el RDL 29/2021 exime a la instalación de puntos de recarga de la obligación de obtener cualquier licencia (ya sea de obra, de funcionamiento de actividad o cualquier otra). Incluye diversas medidas fiscales para nuevas infraestructuras de recarga (como la posibilidad de que los ayuntamientos apliquen bonificaciones de diversos porcentajes en la cuota del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), Cuota Municipal en locales afectos a actividad económica, e impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras). Cabe subrayar, finalmente, el establecimiento de otras medidas dirigidas a facilitar la instalación de puntos de recarga en carreteras, incluyendo un régimen sancionador aplicable a las distribuidoras de electricidad cuando incumplan los plazos relacionados con la obligación de facilitar información sobre las condiciones técnico-económicas de la instalación de los puntos de recarga del vehículo eléctrico.

A las previsiones del RDL 29/2021, y para concluir el repaso de las actuaciones dirigidas a impulsar la movilidad eléctrica que inciden en la disponibilidad de puntos de recarga, hay que añadir finalmente las previsiones que introdujo en este sentido el Real Decreto-ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas medidas económicas para apoyar la recuperación, cuyo artículo 6 introduce una modificación en

el artículo 43 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. La intención confesada por el Gobierno al introducir esta modificación es la de *“introducir más competencia al otorgar total libertad al titular de las estaciones de servicio abanderadas o franquiciadas a la hora de instalar un punto de recarga para vehículos eléctricos, impidiendo que se vincule al contrato de suministro en exclusiva que mantienen con los operadores y cuyo contenido y límites se regulan en la citada ley”*.

4.2.2. Biocarburantes

Por lo que respecta al fomento de la utilización de biocarburantes en el transporte, hay que señalar la aprobación del Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los biocarburantes, y se regulan los objetivos de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022. El mencionado RD 205/2021 incorpora parcialmente al derecho español la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Cabe mencionar que la reforma introducida por el RD 205/2021 es la segunda modificación de cierta intensidad que sufre el RD 1085/2015 (la anterior modificación se produjo a través del RD 235/2018, de 27 de abril). De acuerdo con lo que se acaba de indicar, el RD 205/2021 establece una obligación de penetración de biocarburantes sobre el total de ventas de combustibles en el transporte de un 9,5% para 2021 y de un 10% para 2022 (que se pretenden congruentes con las previsiones y objetivos del PNIEC -cuantificados en una cuota mínima de energía renovable en el transporte del 28% en 2030-).

4.2.3. Vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes

El repaso de las actuaciones estatales en materia de movilidad y transporte debe incluir también una referencia a las previsiones introducidas por el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, que, entre otros contenidos, transpone la Directiva (UE) 2019/1161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. El objetivo de estas disposiciones es garantizar que los poderes adjudicadores y las entidades contratantes en los procesos de contratación pública relativa a los vehículos de transporte por carretera incluidos en su ámbito de aplicación, tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de los vehículos durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO₂ y de determinados contaminantes. Su finalidad última es promover y estimular el mercado de

vehículos limpios y energéticamente eficientes y mejorar la contribución del sector del transporte a las políticas en materia de medio ambiente, clima y energía nacionales y de la Unión Europea. Para ello, el RD-Ley 24/2021 fija unas cuotas mínimas de vehículos ligeros limpios, vehículos pesados limpios y autobuses.

4.2.4. Formación para la movilidad segura y sostenible

Por último, queda por hacer una sucinta referencia a un aspecto llamativo en la actuación del Estado con incidencia en la movilidad sostenible, por cuanto se trata de una iniciativa que se adopta desde el enfoque de la educación reglada y las cualificaciones profesionales. Se trata del Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible y se fijan los aspectos básicos del currículo. Como acabamos de señalar, esta norma debe encuadrarse dentro del marco que proporciona la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en su redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre) y la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; así como del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. En este sentido, el RD 174/2021 establece el del título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como los aspectos básicos de su currículo. Como es completamente habitual en este tipo de normas, el RD 174/2021 determina el perfil profesional del título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible sobre la base de su competencia general, sus competencias profesionales, personales y sociales, y por la cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluida en el título. Atendiendo únicamente a su competencia general, cabe destacar que este título habilita para *“diseñar, impartir y evaluar la enseñanza dirigida a la educación y formación vial, incluyendo la relativa a la convivencia con los distintos modos de transporte y su uso en condiciones de seguridad y sostenibilidad ambiental, así como a la movilidad en las vías públicas, incluyendo la relativa a la convivencia con los distintos modos de transporte y su uso en condiciones de seguridad, formando y sensibilizando a aspirantes a la obtención del permiso o licencia de conducción, a conductores y conductoras y, en general, a cualquier persona usuaria de la vía, educando en valores de seguridad vial y sostenibilidad ambiental del transporte e instruyendo en prevención de accidentes viales laborales y en movilidad sostenible y segura”*.

4.3. AGRICULTURA

A. Actuaciones normativas

Durante 2021 son también múltiples las novedades que ofrece este sector. Sucede, como venimos repitiendo, que el año anterior, 2020, fue especialmente prolífico en aprobación de instrumentos estratégicos y de planificación, la mayoría de muy amplio y largo alcance. Consecuentemente, el año que nos ocupa había de ser un año de asentamiento y de puesta en marcha de lo allí previsto. Veamos a continuación qué nos ha deparado.

Como es habitual, comenzaremos ofreciendo una pincelada al plano exclusivamente normativo, para pasar posteriormente a detectar los aspectos de planificación, estratégicos. Al final nos detendremos en cuestiones relacionadas con lo que se conoce como actividad de incentivación.

En el plano normativo debe darse cuenta de la adopción de algunas normas cuya aplicación puede contribuir a la integración de aspectos sectoriales ambientales y de sostenibilidad en este sector productivo.

Como primer exponente, hemos de detenernos en la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCC). Si el año pasado aludíamos a la existencia de un proyecto de Ley al respecto y a su potencial efecto, de aprobarse, sobre el sector agricultura, este año ya disponemos de él y debe resaltarse de nuevo. Tal como se preconizaba desde sus versiones iniciales, el texto finalmente aprobado contiene un reconocimiento expreso al potencial que se contiene en la política agrícola tanto para conseguir la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como, y, sobre todo, y aquí es donde debemos insistir, para alcanzar la neutralidad climática. Por ello, remarquemos de nuevo que, en el texto finalmente aprobado, en su artículo 25, se establece que el Gobierno incorporará medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales para facilitar la preservación de los mismos. Ello ha de localizarse tanto en aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas que vayan desgranándose paulatinamente en materia de política agraria y de desarrollo rural. También se hace saber desde la ley que se procederá a la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles que han de servir para aumentar su resiliencia frente al cambio climático.

El año 2021 nos ha deparado la aprobación de otras disposiciones generales de interés. Entre ellas, la modificación del régimen jurídico general de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente (OMG), que se ha llevado a cabo

mediante Real Decreto 406/202, de 8 de junio). De él destacamos que persigue la actualización normativa existente al derecho europeo sectorial vigente y la puesta al día de la composición del Consejo Interministerial y de la Comisión Nacional de Bioseguridad. También, con relación a la protección contra las plagas de los vegetales y a los controles en dicha materia, ha sido aprobado el Real Decreto 739/2021, de 24 de agosto. Otra norma a subrayar también es la relativa al régimen de certificación fitosanitaria oficial para la exportación de vegetales y productos vegetales y a la modificación de la regulación correspondiente a las medidas de protección contra la introducción y difusión en el territorio nacional y de la Comunidad Europea de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, así como para su exportación y tránsito hacia países tercero. Se ha llevado a cabo mediante Real Decreto 387/2021, de 1 de junio.

Queda por tanto para 2020, de acuerdo con el Plan Anual Normativo, la aprobación de otra norma que todos convenimos que es crucial en materia jurídico ambiental. Nos referimos al Real Decreto que regule -y que lo haga de acuerdo con la legislación y jurisprudencia europea sectorial y con la propia Estrategia Europea de Biodiversidad para 2030- la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Estamos ante una actuación normativa (y de seguimiento) cuya culminación es muy urgente.

B. Actuaciones de planificación.

En segundo lugar, por lo que se refiere a aspectos vinculados a políticas, estrategias y planificación, apuntemos que ya detectamos en 2021 semillas que todo indicaba que fructificarían en el período que ahora nos ocupa. Destacábamos entonces algunos instrumentos estratégicos llamados a ser especialmente relevantes durante los años venideros y desde los que se instaba a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes y futuras. Recordemos, en este sentido, la Estrategia para la Transición Justa (ahora explícitamente anclada en el art. 27 de la LCC); también el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030; la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050) y también, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Más allá de que también ahora deberíamos tenerlos presentes, del año 2021 destacamos que ha sido el año de preparación de la puesta en marcha de lo que será la nueva Política Agrícola Común (PAC). Estamos, como se hace saber en reunión de Consejo de Ministros de 20.7.2021, ante un sector estratégico para el actual Gobierno, que expone que en 20 años ha triplicado

sus exportaciones y que además es clave para asegurar el mantenimiento de la población en el medio rural. La innovación y el uso de nuevas tecnologías todo hace prever que marcarán su futuro más inmediato. No puede olvidarse, en este punto, que ya aporta más de un 10 % del Producto Interior Bruto (PIB) y que ocupa a más de 2,6 millones de personas. Aunque el apoyo de la PAC sigue siendo necesario, el sector ofrece un diferencial de competitividad muy positivo respecto a los países de nuestro entorno en la UE. En relación a la PAC, apuntemos que a final de año ha salido a información pública la "Versión inicial del Plan Estratégico de la Política Agraria Común para España (PEPAC)" así como también el "Estudio Ambiental Estratégico del PEPAC", iniciándose tal consulta en 30.11.2021 y finalizando en 4.02.2022. Previamente, durante el mes de julio, se hace saber que tal versión fue presentada también a las Comunidades Autónomas. Es una herramienta relevante y que perdurará durante diversos años, y sobre la que inevitablemente incidiremos, tras su aprobación, en próximas ediciones. La contextualización a tener en cuenta es la siguiente. De un lado, la PAC se configura ahora de forma muy distinta a como estábamos acostumbrados. Como se resume en sesión de Consejo de Ministros, pasa de ser una política basada tradicionalmente en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, a ser una política basada en la planificación estratégica. Ahora se orienta a la consecución de resultados concretos vinculados a unos objetivos comunes para toda la Unión Europea. Bajo este nuevo prisma, tengamos en cuenta que previamente a la entrada en vigor el 1 de enero de 2023 de la PAC de la UE, los Estados han de presentar su plan estratégico, en el que definirán como la aplicarán en sus territorios para adaptarla a sus características. En sesión de Consejo de Ministros se 28.12.2021 se hace saber que, al día siguiente, el 29 de diciembre, el Plan estratégico español, ya fue remitido a la Comisión Europea para obtener su aprobación.

Relacionado con lo anterior, subrayemos que en esa misma sesión de Consejo de Ministros fue aprobado un anteproyecto de ley que establece las normas para la aplicación y gestión de la nueva Política Agraria Común (PAC) en España, y se dice que se adoptó con el objetivo de posibilitar una aplicación homogénea de ésta en todo el territorio nacional. Deberemos pues, necesariamente, insistir en este aspecto en próximas ediciones. Se ha tenido conocimiento de que ya se había garantizado también la consulta pública previa del anteproyecto de Ley por el que se establecen las normas para la implementación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común, pudiéndose presentar observaciones desde 25.11.2021 hasta 9.12.2021

C. Actuaciones de fomento.

Por último, resaltemos algunos puntos relacionados con subvenciones. Apuntemos, en primer lugar, que en el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2021 se ha dado luz verde al Real decreto que contiene las bases reguladoras para la concesión de dos líneas de ayudas, en materia de bioseguridad en sanidad animal y vegetal, y para la mejora de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería. Se debe conocer que durante el ejercicio de 2021 se han destinado a ello 115,3 millones de euros. Estas subvenciones, cuyas bases reguladoras se localizan ahora en el Real Decreto 948/2021, financiarán actuaciones contempladas dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), por lo que serán financiadas con fondos del instrumento europeo de recuperación *Next Generation EU*. Son ayudas que se conceden en el marco del “Plan de Impulso a la Sostenibilidad y Competitividad de la Agricultura y Ganadería”, II y III, inversiones C3.I3 y C3.I4, que tiene como objetivo adoptar las reformas estructurales necesarias para promover un cambio en el modelo de producción agrícola y ganadera que mejore su sostenibilidad en términos medioambientales, económicos y sociales. Conozcamos que ahora contienen estímulos en bioseguridad en sanidad animal y vegetal; en materia tecnológica, energética y de economía circular,

Con relación a las ayudas asociadas a la agricultura debe estarse también, como hemos dicho, a la Política Agraria Común (PAC) y concretamente, por lo que se refiere a las disposiciones dictadas para su aplicación en España durante 2021 y 2022, debe atenderse al Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, que adapta el reglamento europeo de transición hasta la aprobación definitiva de la reforma europea de la política y la del plan estratégico estatal ya mencionado. Aquí se regulan los pagos directos a agricultura y ganadería, de los que destacamos los que tienen por objeto facilitar el acceso a jóvenes ganaderos y a los que se inician en tal actividad. También destaquemos, en igual línea, y en pro del relevo generacional de calidad, la aprobación del Real Decreto 425/2021, de 15 de junio, relativo al Programa Cultiva, que incentiva y promueve estancias formativas de jóvenes en explotaciones modélicas desde el punto de vista de la innovación, pero también de las características ambientales y climáticas.

Otro instrumento a recordar del año 2021 ha sido también la aprobación del Real Decreto 1156/2021, de 28 de diciembre, para la aplicación en España de la PAC, relevante porque modifica puntualmente diversas normas reguladoras de la materia (Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014 y 1078/2014). Y acabemos mencionando otras actividades de incentivación que, aunque más sectoriales, resultan también de interés. Muchas de ellas han sido mencionadas en el epígrafe de este capítulo

dedicado a la actividad de fomento. De todos modos, destaquemos ahora la adopción del Real decreto 1056/2021, de 30 de noviembre, en tanto que en él se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva dirigidas al fomento de la integración supraautonómica de entidades asociativas de carácter agroalimentario, orientándose a la mejora de la dimensión empresarial, la eficiencia y la rentabilidad de dichas entidades asociativas. En este grupo normativo debe contenerse también la norma que establece las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la obtención de avales que garanticen préstamos para financiación de la renovación del parque de maquinaria agrícola, que van a permitir, entre otras, la incorporación de las mejores prácticas agrarias desde el punto de vista medioambiental, por ejemplo para tratamientos fitosanitarios o de distribución de fertilizantes, esparcidores de purines y accesorios de distribución localizada de purines. Finalicemos apuntando que, como era de prever, se ha aprobado la concesión de subvenciones directas a la Comunidad Autónoma de Canarias con el fin de que se instrumenten ayudas destinadas a la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, entre otras, en materia agraria.

4.4. GANADERÍA

En el sector ganadero vuelve a repetirse la tónica que hemos evidenciado también en otros sectores. Pese a que hayan sido múltiples las actuaciones a resaltar durante el año que nos ocupa, lo cierto es que no parecen lucir tanto como el año anterior. En aquella edición remarcábamos, además de instrumentos sectoriales, la existencia de otros de carácter transversal cuya implementación preveíamos que iba a dejarse notar intensamente en la ganadería. Estamos hablando del Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (en tanto que desde él se reclamaba la revisión de planes y estrategias relacionados con la ganadería) y también del Plan Nacional de Energía y Clima 2021-30, que también abordaba en su interior particularmente este sector. También aludíamos a la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050), que había y que ha de permitir minimizar las emisiones que tienen que ver con la alimentación de ganado. También incidíamos, entre otros múltiples aspectos, en los efectos que se dejaban entrever de la mano de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. En suma, estamos de nuevo, como en el de la agricultura, ante un conjunto de instrumentos relevantes que toca analizar si y como han comenzado a ponerse en marcha.

Respecto del año que nos ocupa, 2021, destacaremos las novedades acaecidas desde el punto de vista estratégico, normativo y de ejecución. Comencemos haciendo referencia a iniciativas normativas, para atender

luego a las que eventualmente han prosperado respecto a la planificación y como es habitual, las que se han producido en materia de incentivación. En muchas ocasiones los elementos que destacamos son comunes con los previstos para el epígrafe de este capítulo que dedicamos a la agricultura. En estos casos realizamos la correspondiente remisión.

A. Vertiente normativa

En el ámbito de la regulación, a diferencia del año anterior, son relevantes, pero no de tan intenso calado las novedades observadas. Procede resaltar puntualmente, y en primer lugar, la aprobación del Real Decreto 93/2021 por el que se modifica el Real Decreto 1221/2009. En él se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo y se modifica el Real Decreto 1547/2004 por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones cunícolas. Interesa en tanto en que en la nueva norma se regula la autorización de nuevas explotaciones, y la ampliación o el cambio de orientación zootécnica de las existentes.

Durante 2021 ha visto también la luz el Real Decreto 1154/2021, de 28 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones de determinados sectores ganaderos y se establecen las condiciones para la negociación contractual por parte de estas organizaciones y sus asociaciones. Presenta interés su artículo 3, que determina los requisitos mínimos que deben concurrir en las organizaciones de productores para su reconocimiento. Entre las finalidades que han de perseguir, se incluyen las de “Optimizar los costes de producción y los beneficios de las inversiones realizadas como consecuencia de las normas relativas al medio ambiente y al bienestar de los animales”. También se han incluido las de “Promover la utilización de técnicas y prácticas de producción respetuosas con el medio ambiente la sanidad y el bienestar animal, mediante la promoción de asistencia técnica y prestación de esta asistencia a los productores con estos fines”.

Además de las normas anteriores, destaquemos el Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas, dictado con el propósito de actualizar este sector importante a nivel estatal y que tanto ha ido cambiando y diversificándose en los últimos tiempos. Aquí, y ya desde su exposición de motivos, se reconoce que algunos de los retos más importantes a los que se enfrenta van más allá del necesario bienestar animal. Se encuentran inmersos justamente en el ámbito medioambiental, lo que obliga a introducir mejoras en la gestión de las granjas. Allí se alude, como era de esperar, a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, destacándose la producción de

nitratos y la emisión de amoníaco a la atmósfera, así como la producción de emisiones de gases de efecto invernadero (metano y óxido nítrico). La norma incorpora la necesidad de llevar a cabo una adecuada gestión de los estiércoles para asegurar la protección humana y ambiental. Además, se prescribe que se disponga de un programa de reducción de emisiones (para las que reclama la utilización de las BAT o Mejores Técnicas Disponibles). Las granjas de cría intensiva de aves de corral se sujetan a una autorización ambiental integrada, que requiere renovación cada cuatro años. Más allá de este Real Decreto observamos que se ha sometido a una segunda información pública, a partir de 24.09.2021, otra iniciativa. Se trata del Proyecto que habrá de establecer las normas básicas de ordenación de las granjas bovinas, que todo indica que será objeto de análisis en posterior edición de este OPAM.

Nos han llamado la atención algunas propuestas de regulación que aparecen en el Plan Anual Normativo, pendientes por tanto de alumbrar para el año 2022. Se trata, en primer lugar, de un Real Decreto que ha de regular el Registro General de Mejores Técnicas Disponibles en explotaciones y el soporte para el cálculo, seguimiento y notificación de las emisiones ganaderas. El objetivo de tal iniciativa es el de contribuir a los objetivos climáticos del Estado, en el ámbito ganadero. El procedimiento para su aprobación ya ha comenzado en 2021, en tanto que detectamos que ya se ha abierto el plazo de participación pública para presentar sugerencias y observaciones al texto el 15.12.2021. Volveremos sin duda sobre ello en la próxima edición del Observatorio. Apuntemos además que, para poner en marcha el Reglamento delegado europeo 2020/686, se prevé que en 2022 se regulen, mediante Real Decreto, la comercialización de productos reproductivos de especies ganaderas. También se hace saber que se dispondrá de un Real Decreto que establecerá las normas básicas de ordenación de las denominadas explotaciones atípicas, con el objeto de actualizar la normativa aplicable a animales de especies de producción, pero no aprovechados como tales. Por último, señalemos que se trabaja también en un Real Decreto que regulará la sanidad y protección animal durante el transporte, con el propósito de actualizar la normativa vigente, atendiendo a la experiencia adquirida y a que puedan cumplirse las nuevas normas de la Unión Europea.

B. Planificación y ejecución.

En segundo lugar, por lo que se refiere a aspectos vinculados a políticas, estrategias o planificación, apuntemos que se detectan en 2021 semillas que todo indica que fructificarán más adelante del período que ahora nos ocupa. Durante 2021 constatamos como a nivel político está apostándose por un modelo diferenciado de producción ganadera sostenible y de calidad,

según resalta el propio ministro en la inauguración de Salamaq 2021 (septiembre 2021), la feria del sector agropecuario y de Exposición internacional del Ganado puro. En este modelo se subraya también la apuesta estatal que está llevándose a cabo por mejorar el bienestar animal y la seguridad para los consumidores. Se remarca que España constituye una potencia ganadera, con una producción que supera los 20.200 millones de euros y que es por tanto una parte importante de la producción agraria (38 % del valor total).

Apuntemos asimismo que durante 2021 ha salido a información pública la "Versión inicial del Plan Estratégico de la Política Agraria Común para España (PEPAC)" y su "Estudio Ambiental Estratégico del PEPAC". Nos remitimos a lo que al respecto hemos expuesto en el apartado de Agricultura de este capítulo y a su importancia en la planificación estratégica. También hemos de tener presente que se dispone ya de un anteproyecto de ley que establece las normas para la aplicación y gestión de la nueva Política Agraria Común (PAC) en España. Deberemos pues, necesariamente, insistir en este aspecto.

C. Actuaciones de fomento.

Apuntemos, en primer lugar, que en el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2021 se ha dado verde al real decreto de bases reguladoras para la concesión de dos líneas de ayudas, en materia de bioseguridad en sanidad animal y vegetal, y para la mejora de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería. Desde allí se financiarán actuaciones contempladas dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), por lo que serán financiadas con fondos del instrumento europeo de recuperación *Next Generation EU*. Son ayudas que se conceden en el marco del "Plan de Impulso a la Sostenibilidad y Competitividad de la Agricultura y Ganadería", II y III, inversiones C3.I3 y C3.I4, que tiene como objetivo adoptar las reformas estructurales necesarias para promover un cambio en el modelo de producción agrícola y ganadera que mejore su sostenibilidad en términos medioambientales, económicos y sociales. Aquí se incluyen estímulos en el programa de apoyo a las inversiones, entre otros, en sistemas de gestión de estiércoles.

En relación a las ayudas asociadas a la ganadería, debe estarse también, como hemos dicho, a la Política Agraria Común (PAC) y concretamente, por lo que se refiere a las disposiciones dictadas para su aplicación en España durante 2021 y 2022, debe estarse al Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, que adapta el reglamento europeo de transición hasta la aprobación definitiva de la reforma europea de la política y la del plan estratégico nacional ya mencionado. Aquí se regulan, como hemos

mencionado en el apartado de Agricultura, los pagos directos a agricultura y ganadería, de los que destacamos los que tienen por objeto facilitar el acceso a jóvenes ganaderos y a los que se inician la actividad. No puede olvidarse, la aprobación del Real Decreto 1156/2021, de 28 de diciembre, para la aplicación en España de la PAC, relevante porque modifica puntualmente diversas normas reguladoras de la materia (Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014 y 1078/2014). También destaquemos, como en aquel epígrafe, en pro del relevo generacional de calidad, la aprobación del Real Decreto 425/2021, de 15 de junio, relativo al Programa Cultiva.

Finalmente, otros instrumentos puntuales merecen una mención. Así, en primer lugar, el Decreto 794/2021, de 14 de septiembre que tiene como objeto la conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas, toda vez que en él se reconoce que a nivel estatal se dispone de un rico patrimonio genético a preservar. Allí se establecen las bases reguladoras y se convocan las subvenciones a las asociaciones de criadores reconocidas. Por último, durante 2021 también se han establecido ayudas específicas para Canarias, concretamente 18,8 millones de euros para paliar los efectos negativos del volcán de la Palma, y que se destinan a los titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas y pesqueras.

4.5. POLÍTICA FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

En el ámbito forestal, han sido diversas las actuaciones públicas llevadas a cabo durante 2021, aunque no brillen con tanta intensidad como las que destacábamos en 2020. Recordemos que el año anterior, más allá de innovaciones organizativas, habíamos referido cuan intensamente afectaban a este sector la adopción de diversos instrumentos transversales estratégicos que habían aprobados durante aquel período. De un lado atendíamos a como afectaba la Declaración de Emergencia climática; también aludíamos al compromiso por establecer una futura Estrategia Nacional Forestal (cuya aprobación todo indica que deberá esperar de nuevo a 2022). Era relevante también el contenido del proyecto de ley de Cambio climático, ahora fijado en la Ley 7/2021, que se apoya en la política forestal tanto para la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como para alcanzar la neutralidad climática. También acababa de ser aprobado en septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, desde el que se insta a que se integre necesariamente este conocimiento en los instrumentos de planificación que afectan el mantenimiento y mejora de los recursos forestales. También en 3 de noviembre se aprobó la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050), que ha de implicar el incremento en un 4% para la superficie forestal y la reforestación de 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050. Sin que

pueda olvidarse la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, herramienta de planificación fundamental desde la que se considera que los suelos agrarios y forestales, serán esenciales para la reducción de emisiones y para la adaptación al cambio climático. Son un conjunto de instrumentos de gran calado que durante 2021 todo parece indicar que han comenzado a implementarse, aunque desean detectarse ya esos números resultados preconizados por aquel entonces.

Entre las tareas normativas pendientes, más allá de la Estrategia Nacional Forestal, dábamos conocimiento el año pasado sobre la preparación del Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, cuya aprobación, pese a constar en el Plan Anual Normativo 2021, observamos que aún se demora hasta 2022. Es relevante especialmente porque afecta a los instrumentos de planificación, coordinación y colaboración para su conservación in situ y ex situ. También aludíamos a la consulta en relación a la necesidad, conveniencia, contingencia, y oportunidad de configurar en España un marco básico común regulador a través de una ley básica de agentes forestales y medioambientales; Tal iniciativa parece no haber avanzado tampoco durante 2021. Por último, referíamos que se había suscitado en aquel período el poder disponer para toda España de un marco básico común regulador de un posible Estatuto de los Bomberos Forestales. Sobre esta iniciativa tenemos conocimiento de que, en diciembre de 2021, con más de 260.000 firmas, se ha reclamado al Gobierno la aprobación de un anteproyecto que los regule. De todos modos, no podemos desconocer sobre tal extremo, como el propio ministerio reconoce en la consulta abierta durante abril de 2022, que cuando hablamos de una iniciativa de estas características “nos movemos en un terreno de competencia exclusiva autonómica”.

Y acabamos este apartado del OPAM haciendo referencia a dos aspectos clásicos en esta materia. El relativo a los incendios forestales y el que se refiere a las ayudas económicas

Respecto a los incendios forestales, debemos comenzar aludiendo al Plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales 2021. Pese a constituir un clásico en el sector, aquí merece destacarse algún extremo. En este plan se remarca especialmente la cooperación europea en materia de lucha contra incendios forestales. Una de las novedades presentadas es la modificación de los criterios para emitir los Avisos Especiales de Ola de Calor del Plan Meteocalentamiento, que a partir de ahora tendrán en cuenta los niveles de riesgo de persistencia establecidos en el Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los Efectos del Exceso de Temperaturas sobre la Salud.

Además de declaraciones de emergencia para realizar actuaciones especiales refirámonos por último a contribuciones económicas de interés en el periodo que nos ocupa, como son las que se han destinado a Arico, en la Isla de Tenerife; Liétor en Albacete; Navalacaruz II, en Ávila; San Felices de los Gallegos en Salamanca; Azuébar, en Castellón al monte de El Pardo y jardines históricos del Patrimonio Nacional; Ribas de Sil, Quiroga y A Pobra do Brollón, en la provincia de Lugo, Sierra Bermeja (Málaga).

4.6. PESCA Y CAZA

Igual que mencionábamos en el año anterior, debe subrayarse también que la integración de aspectos ambientales en el sector pesquero es otro de los ámbitos que contiene interesantes actuaciones a lo largo del año 2021, de las que destacaremos las que consideramos más atractivas a los efectos del presente OPAM. Observamos también que algunos aspectos de particular interés han quedado pendientes, y, por lo tanto, intuimos que habrán de ser abordados en ediciones próximas.

El primer punto a destacar es que 2021 ha sido un año clave en el ámbito del derecho europeo, y que ello está teniendo y tendrá necesariamente un significativo reflejo en la política y estrategia pesquera española. Es así porque ha sido aprobado el nuevo fondo de las políticas marítima, pesquera y acuícola de la UE propuesto para el periodo 2021-2027, en sustitución del anterior Fondo Europeo de Pesca (FEMP). Tras su aprobación, debe estarse al Reglamento (UE) nº 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021. A nuestros efectos, remarquemos que sus cuatro prioridades son de gran envergadura: Fomentar la pesca sostenible y la recuperación y conservación de los recursos biológicos acuáticos (1) Incentivar actividades sostenibles de acuicultura (2), Permitir una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores (3), así como, mantener los océanos limpios y gestionados de manera sostenible (4).

A nivel estatal durante este año se ha ido avanzando, como ya se preveía en el OPAM 2021, en la elaboración del Programa Operativo para aplicar adecuadamente tal Política Común de Pesca, así como en su evaluación ambiental estratégica. Entre octubre y diciembre de 2021 ya se ha procedido a dar audiencia e información pública a la propuesta de Programa Operativo con el objeto de que sirva para ser presentado a la Comisión Europea.

A. Actuaciones normativas.

En el ámbito normativo interno, debe hacerse referencia, tal como mencionábamos el año anterior, a que el Gobierno actual persigue la actualización de la legislación pesquera. Entre los proyectos en cartera se

encuentra, desde hace un tiempo, tal como se preconizaba desde el Plan Anual Normativo para 2021, el poder disponer de una ley de pesca sostenible e investigación pesquera, que se alce como pilar que permita alcanzar la tan necesitada modernización del sector pesquero español y garantizar también su continuidad, todo ello para lograr un aprovechamiento óptimo y duradero de los recursos marinos. Pues bien, ese desiderátum comienza a tomar forma. En enero de 2021 se abrió la consulta pública previa. El 1 de junio de 2021 fue presentado el informe sobre tal Anteproyecto, que se acredita que nace con voluntad de dar respuesta, entre otros, a los nuevos retos ambientales que ha de garantizar tal sector. En su presentación en Consejo de Ministros se destaca que el principio de sostenibilidad se incorporará en el texto de manera transversal, en todo su articulado, abarcando tres aspectos interrelacionados: la conservación de los recursos pesqueros, la cohesión social y el empleo en las zonas costeras, y también, la actividad económica. Entre los objetivos declarados se encuentra el de la búsqueda de nuevos sistemas de explotación de los recursos pesqueros que sean más sostenibles y respetuosos con el medio marino y también, el estudio, seguimiento y evaluación de las zonas de protección pesquera; Apuntemos asimismo que entre las innovaciones que se pretenden incorporar en su contenido se encuentra la de que ahora se regula el acceso a los recursos genéticos que tengan la consideración de recursos pesqueros, entendiendo que tales recursos van a contribuir de forma decisiva a la seguridad alimentaria. Eso es todo lo que puede adelantarse por hoy, a la espera de que culmine la necesaria tramitación parlamentaria y pueda disponerse del nuevo texto en 2022.

La norma proyectada acabada de referir forma parte del paquete legislativo que afronta el ejecutivo estatal y en particular el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para reordenar y mejorar la pesca. Constituyen todos ellos instrumentos de gran interés que nos acompañarán en la próxima edición del observatorio. Tal como se ha confirmado, en enero de 2021, por parte del titular ministerial, habrá que disponer próximamente de un proyecto de ley de modernización del control e inspección y del régimen sancionador, que ayude en la lucha contra la pesca ilegal. Su elaboración y tramitación ha quedado pendiente para otro año, como todo indica que ha de esperar también la del proyecto de ley de digitalización, ordenación y comercialización del sector. Anotemos que el año anterior todavía se mencionaba un cuarto instrumento que completaría el paquete normativo: un proyecto de ley que permitiera la adecuación de la acuicultura española a las directrices de la Unión Europea. Resta por tanto pendiente, para retomar eventualmente, en posteriores ediciones.

B. Actuaciones de planificación y de fomento.

En el ámbito de la planificación pesquera, reiteremos también, para 2021 la importancia que el año anterior dábamos a la aprobación de instrumentos de carácter transversal, cuya implementación debiera también vislumbrarse en el día a día de este sector. Entre ellos, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, llamada a incidirá también sobre este ámbito. También el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, desde donde se reclama, de un lado, que el cambio climático se proyecte también en aquellos instrumentos que afecten la pesca continental; y de otro, desde donde también se insiste en que se ha de proceder en los próximos tiempos a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes.

Por lo que respecta a la incentivación, a la convocatoria de ayudas, el año 2021 también ha sido especialmente fructífero. Comencemos apuntando que en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), se ha autorizado la propuesta de distribución territorial entre las comunidades autónomas, de dos créditos por importe de 12.600.000 euros y de 102.758.752,72 euros para la concesión de subvenciones del componente 3 "Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero", inversiones C3.I3 y C3.I4. Todo ello se ha visto reflejado en la aprobación del Real Decreto 1155/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a agrupaciones de entidades que realicen proyectos en materia de crecimiento azul en el sector pesquero y de la acuicultura, para 2022 y 2023. Se trata de actividades en materia de crecimiento azul que conlleven la modernización, actualización y mejora sostenible de éstos, incluyendo toda la cadena de transformación y comercialización de sus productos, así como su competitividad y productividad.

También debemos atender al Real Decreto 685/2021, de 3 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de subvenciones a agrupaciones de entidades que realicen proyectos de inversión y reforma en materia de investigación para el desarrollo tecnológico, la innovación y el equilibrio de la cadena de comercialización en el sector pesquero y de la acuicultura en el marco del PRTR. Estamos ante proyectos de duración de uno a tres años, incardinables en alguno de los cinco ejes siguientes: gestión de los recursos pesqueros, tecnologías pesqueras, acuicultura, y tecnologías de la transformación y de la comercialización. Se fomenta el papel de la mujer, el impulso a las técnicas formativas y que se facilite el relevo generacional, así como potenciar la acciones para el desarrollo local que aporten valor añadido al sector pesquero y visibilizar y prestigiar a éste y a sus trabajadores.

El año 2021 nos ha ofrecido asimismo ejemplos de actividad de fomento aplicables de forma más puntual. En este sentido destaquemos que el Consejo de Ministros ha aprobado la concesión de una subvención directa de 18,8 millones de euros para ser gestionada por la Comunidad Autónoma de Canarias con el fin de que instrumente las ayudas para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma en materia agraria y pesquera, previstas en el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre. En el ámbito pesquero, las ayudas se destinarán a los armadores y tripulantes y a medidas encaminadas a mitigar la posible pérdida de biodiversidad marina que pueda tener incidencia en la actividad pesquera. También en Baleares, el Gobierno ha aprobado en Consejo de Ministros una modificación del Real Decreto 395/2006, de 31 de marzo, que establece medidas de ordenación de la flota pesquera que opera con artes fijos y artes menores en el Mediterráneo, y en el marco de excepciones para la pesquería de la langosta "*Palinurus spp*" para garantizar una gestión sostenible y exitosa de la misma.

Por último, y por lo que respecta a la caza, reseñemos simplemente que durante 2021 se ha avanzado en la Estrategia Nacional de Gestión Cinegética, que todo indica que será aprobada en 2022. Desde fuentes ministeriales se subraya que la caza sostenible ayuda mantenimiento de la biodiversidad y es beneficiosa para el medio rural. Daremos cuenta de ella en posteriores ediciones del Observatorio.

4.7. TURISMO

La exposición de los aspectos más destacables que se observan en el año 2021 en la planificación y programación del sector turístico, nos obliga a volver la vista a diversos instrumentos ya conocidos, que no son, por tanto, novedades absolutas en el panorama de la actuación del Estado; pero que en este año se ligan al desarrollo de las previsiones del PRTR. Nos referimos al Plan *FuturE*, al Plan *Renove* Turismo y al Programa de Planes de Sostenibilidad Turística, todos ellos tratados con cierto detenimiento en ediciones anteriores de este Observatorio.

Por lo que respecta a los planes *FuturE* y *Renove*, simplemente reseñaremos que el 6 de abril de 2021 el Consejo de Ministros aprobó sendos acuerdos que autorizaban la suscripción de las respectivas adendas a los convenios con el ICO de 19 de enero y 3 de septiembre del 2009, para instrumentalizar la línea de Plan *Renove* de Turismo 2009 (línea de financiación *ICO-Renove* Turismo 2009), y la línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico (Plan *FuturE* 2009).

Por lo que respecta al Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos (que incluye tanto los Planes de sostenibilidad turística en destinos pioneros, como los Planes de sostenibilidad turística en destinos rurales o de interior), observábamos en el OPAM 2021 que se trata esencialmente en un mecanismo dirigido a incidir en la mejora y diversificación de la oferta en los destinos turísticos, incluyendo criterios ambientales y de sostenibilidad. De acuerdo con el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, es un instrumento que se articula jurídicamente sobre la base de la intervención de distintas administraciones. Así, Las entidades locales presentan a la Conferencia sectorial de las propuestas de PSTD que mejor se ajusten a los criterios de selección que establezca el programa, para que sean aprobadas, en su caso por la Conferencia Sectorial de Turismo. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Turismo, las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales competentes por razón del territorio han de firmar los correspondientes convenios (que deben determinar las actuaciones a realizar, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el porcentaje de aportación a la financiación de las administraciones participantes -con un límite del 50% del total de cada Plan para la Secretaría de Estado de Turismo-). La gestión de los PSTD y la ejecución material de las actuaciones corresponde a las entidades locales.

Pues bien, a finales de noviembre de 2021, el Consejo de Ministros autorizó el reparto entre las Comunidades Autónomas de 614,67 millones de euros procedentes de los fondos de recuperación *Next Generation EU* para la transformación de los destinos turísticos españoles como programa extraordinario de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos. Conectado con lo anterior, señalemos que en la siguiente sesión del Consejo de Ministros (30 de noviembre de 2021), se aprobaron 21 Acuerdos correspondientes a otros tantos PSTD.

4.8. MINERÍA

Del sector de la minería, y además de las cuestiones relacionada con el cierre de minas de carbón en el marco de la ETJ que ya han sido analizadas en la sección correspondiente, apuntemos para este OPAM las siguientes cuestiones. En primer lugar, atendamos al ámbito normativo. Aquí solo procede recordar que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático presenta una novedad, toda vez que establece en su preámbulo que “Avanzar en una economía descarbonizada y segura implica aceptar un uso responsable de los recursos por lo que la ley, con carácter general, limita los nuevos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, minerales radioactivos y carbón en territorio español”. En este sentido, subrayemos que se hace saber, por ejemplo, que no se otorgarán nuevos permisos de

exploración, de investigación o concesiones de explotación de minerales radiactivos, ni se admitirán nuevas solicitudes de autorización de instalaciones radiactiva.

Apuntemos por último un aspecto que seguramente se reflejará en el siguiente OPAM, pero que está ultimándose en el periodo que nos ocupa. Se trata de la elaboración de un Real Decreto por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas. Todo indica que va a incluirse en el anexo III de aquella futura norma una mención expresa a las necesarias cautelas que deben acompañar toda emisión de informes de compatibilidad de las actuaciones que tengan que ver con la minería submarina. Ello se ajustaría a lo dispuesto en la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030» en la que se prescribe que se debe abogar por evitar la explotación de fondos marinos internacionales antes de que se hayan investigado suficientemente sus efectos en el fondo marino, la biodiversidad y las actividades humanas, y también antes de que se conozcan sus riesgos, y pueda demostrarse que las tecnologías y las prácticas operativas no van a producir daños graves.

4.9. SALUD

Este año, una vez realizado este recorrido por los sectores en los que tradicionalmente nos detenemos, constatamos que también va integrándose la materia ambiental con especial intensidad en el sector salud. De él queremos destacar especialmente una iniciativa, la que se denomina Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2022-2026 (PESMA). Tal instrumento ha sido aprobado el 24.11.2021 por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y también por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Su establecimiento estaba pendiente y comprometido desde la Declaración de Emergencia Climática de 2020. El contexto de su adopción es, más allá del artículo 43 CE, la estrategia de Salud Pública prevista en la Ley 33/2011 de Salud Pública, y también su correcta adaptación a compromisos contraídos a nivel internacional (ODS, Agenda 2030, derecho y políticas europeas y entre ellas, particularmente, la Estrategia de sostenibilidad de la UE para las sustancias químicas y sobre la Biodiversidad hasta 2030; y el 13º Programa General de Trabajo de la OMS (2019-2023).

El PESMA constituye un instrumento que se califica como documento estratégico. Establece las actuaciones que deberán realizarse para reducir el impacto sobre la salud de los principales factores ambientales. Persigue reducir los riesgos asociados a la exposición aquéllos, pero también los desafíos que entraña del cambio climático. Desde él se desean incentivar entornos saludables para los ciudadanos, para así reducir enfermedades.

Todo ello en un contexto en que se declara que en España se producen unas 33.200 muertes prematuras a causa de la mala calidad del aire. También se persigue que sean detectadas y localizadas las nuevas amenazas derivadas de factores ambientales y que se priorice la protección de la población más vulnerable. Todo ello realizándose bajo el enfoque denominado *One Health* de la OMS, que pone énfasis en el hecho de que la salud humana está íntimamente conectada con la salud del planeta, de todos los seres vivos, los ecosistemas, el medio ambiente común y los impulsores sistémicos pertinentes. El PESMA se dirige especialmente a las siguientes cuatro áreas temáticas que presentan riesgos para la salud: 1) Cambio climático y salud; 2) Contaminación; 3) Radiaciones; 4) Hábitat y salud.

Al efecto de continuar su análisis y aplicación en ediciones posteriores, apuntemos ahora que tal instrumento se aprueba con el objeto de que constituya un marco de referencia de las políticas públicas, dinámico y adaptado a un entorno en permanente evolución. Las acciones que contempla, que afectan también la gestión, el seguimiento y creación de sistemas de vigilancia, se hace saber que se irán acordando y planificando progresivamente, en función de las necesidades, prioridades y recursos disponibles en los Programas de Actuación bienales. Dichos Programas de Actuación son los que al final especificarán, plazos, recursos y demás detalles necesarios para una correcta ejecución de las medidas. En una época como la actual, en la que la problemática originada por el COVID se ha sumado a otras preocupaciones ambientales que tradicionalmente conocemos que han afectado y afectan nuestra salud, no podemos sino dar la bienvenida a un instrumento de tales características. Esperamos que en próximas ediciones del OPAM podamos constatar que más allá de su aprobación, de la que en este instante damos cuenta, su implementación se garantice desde el sector público con suficiente rigor. A ello debe ayudar la financiación de todo lo que se avecina, que observamos que ocupa únicamente una hoja, la última, del grueso del mencionado plan. Allí se hace saber que se financiará con recursos procedentes “Ministerio de Sanidad y del resto de administraciones y entidades implicadas”. También se comunica que en los diversos Programas de actuación es donde se concretará “la financiación necesaria para ello; ya que dependerá de la naturaleza y alcance de las acciones programadas”.

4.10. UN APUNTE SOBRE LAS POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, COSTAS Y MEDIO MARINO, BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES Y RESIDUOS

4.10.1. Aguas

En la misma línea que apuntábamos el año anterior, en éste debe resaltarse que la actuación pública en 2020 en el sector de los recursos hídricos pese a haber sido abundante, es de menor calado e impacto que el que era esperable.

Comenzando por los aspectos relacionados con la planificación, se observa que varias actuaciones pendientes, de las que ya dábamos cuenta en la edición del pasado año, permanecen aún inacabadas, en espera de que, como todo parece indicar, culminen en el año 2021. Entre ellas, la aprobación de los planes aplicables al Tercer Ciclo de planificación hidrológica (2021-2027), que deberían sustituir a los actualmente vigentes. Si bien observamos que ya están en marcha en las 25 demarcaciones hidrográficas españolas los respectivos trabajos de preparación, lo cierto es que lecciones aprendidas de ciclos anteriores reclamarían un impulso más decidido en los próximos meses para garantizar su pronta aprobación y aplicación. Es conocido que para la práctica totalidad de las demarcaciones intercomunitarias los denominados documentos iniciales y también los esquemas de los temas importantes ya se encuentran disponibles, pero queda la ingente tarea de preparación y de aprobación de los planes.

Queda pendiente asimismo para 2021 el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), sobre cuya importancia ya insistíamos en la anterior edición del OPAM. Recientemente ha visto la luz, al ser aprobado mediante Orden TED/801/2021, de 14 de julio. El propio MITECO fundamenta su necesidad en el hecho que incide sobre estrategias y actuaciones que definen la política del agua, y que deben alinearse también con las políticas europeas relacionadas con el Pacto Verde Europeo, y, a nivel interno, con las correspondientes a la transición ecológica y al reto demográfico. Se observa que un borrador de este instrumento y de su estudio ambiental estratégico habían sido ya sometidos a participación pública desde el pasado 23 de octubre 2020.

Deberá darse cuenta también en otra edición de este Observatorio de la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación. De acuerdo con el artículo 21.3 del Real Decreto 903/2010 que los regula, tales planes “se revisarán y se actualizarán a más tardar el 22 de diciembre de 2021”. Conocemos en este sentido que, para las cuencas de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, ya se han contratado los servicios requeridos para su elaboración en noviembre 2020.

Por lo que respecta a las actuaciones de carácter normativo, comencemos por recordar que en la edición anterior de este Observatorio aludíamos al estado del procedimiento de modificación del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Pues bien, debe señalarse que una modificación de algunos preceptos de tal Reglamento ya se ha acometido durante el año 2020, de la mano de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (concretamente desde su disposición final quinta).

También el año pasado apuntábamos la necesidad y urgencia de actualizar la legislación de designación de aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario. Si bien en 2020 no ha aflorado todavía el Real Decreto necesario para mejorar la legislación vigente (Real Decreto 261/1996) se tiene conocimiento de que está previsto que para 2021 su elaboración ya se someta a trámites de participación pública. En igual sentido, habrá que esperar al año próximo para la aprobación de otra pieza de singular interés sobre la que ya proporcionábamos algunas palabras el año anterior. Nos referimos al Real Decreto por el que deberán aprobarse las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses.

Como en otros puntos de este Observatorio, debemos dar cuenta aquí de algunas iniciativas de alcance transversal o global, adoptadas en 2020, que inciden entre otros, sobre el ámbito de las aguas, el que ahora nos ocupa. En primer lugar, en el ámbito organizativo, toda vez que el nuevo Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (art. 14.2 RD 2/2020) tiene asignada como función “la propuesta y ejecución de la política de agua como bien público esencial”. Más allá de este aspecto, como iniciativas transversales, apuntemos que en 2020 se procedió a la adopción de la Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental, adoptada en Consejo de Ministros de 21 de enero. El camino hacia la neutralidad climática en España pasa necesariamente por evitar el deterioro y, por tanto, por preservar el recurso agua. Eso supone disponer de una actualización periódica de escenarios climáticos e hídricos. También debe traerse a colación la aprobación del Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030) que irrumpe necesariamente aquí, toda vez que prevé la necesidad de que en el ámbito de los recursos hídricos se amplíe y actualice el conocimiento de que se disponga sobre los impactos del cambio climático en el agua y recursos hídricos, de tal modo que la planificación hidrológica y la gestión del agua los incorpore en sus contenidos y se atienda también en ellos, adecuadamente, al riesgo por sequías. Se avanza asimismo que en los próximos tiempos deberá

desarrollarse legislativamente este último concepto y su regulación. Por último, no puede olvidarse tampoco que el Proyecto de ley de Cambio Climático que ha comenzado a tramitarse en el Parlamento durante 2020 y que ha culminado con la aprobación de la Ley 7/2021, establece ya que se trabajará en la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión del agua. Se prevé la elaboración de una estrategia que incorporará, tal como promueve el Gobierno, “las directrices básicas para la adaptación de los ecosistemas naturales y de las especies silvestres españolas, así como las líneas básicas de restauración y la conservación de los mismos, con especial referencia a los ecosistemas acuáticos o dependientes del agua”.

Con relación al COVID, han de señalarse varias iniciativas. Entre ellas el Real Decreto Ley 8/2020, que amplía la cobertura de colectivos vulnerables por lo que se refiere al suministro de servicios públicos esenciales. Además, el Real Decreto Ley 11/2020, que contiene medidas para garantizar la continuidad del suministro de agua a los hogares. Por último, la Orden SND 274/2020, de interés porque adopta medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo y de saneamiento de las residuales urbanas.

Son también diversas las actuaciones emprendidas por el Estado que deben resaltarse sobre el periodo que está siendo analizado. Entre ellas debemos aludir al Inventario sobre posibles presiones sobre los ríos y lagos de todas las cuencas hidrográficas comunitarias (por 12ME), y al hecho de que en los últimos meses se están llevando a cabo trabajos para la actualización de los datos del Censo Nacional de Vertidos y del Registro de Aguas. También, pero esta vez referidas a actuaciones singulares, más concretas, apuntemos que ha sido autorizada la transferencia de un máximo de 4,99 Hm³ para el presente año hidrológico desde el Embalse del Ebro para cubrir necesidades de abastecimiento de Santander y comarcas aledañas, una vez agotados los recursos de los sistemas de abastecimiento propios. En cuanto a trasvases/transferencias, apuntemos asimismo que se han sometido a trámites participativos pero todavía no han sido aprobados, la modificación parcial del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura y también una Orden por la que se crea la Comisión de Gestión Técnica de la transferencia de recursos hídricos desde la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

Localizamos que se ha dado cuenta en la sesión de Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2020 del acuerdo de terminación convencional, en lo que se refiere a la responsabilidad exigible a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (EPSAR),

correspondiente a la repercusión de la responsabilidad de las aglomeraciones de Teulada-Moraira (Rada Moraira), Benicarló y Peñíscola, y de finalización parcial del procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales. El acuerdo alcanzado es de, tal como reza el BOE el 21 marzo 2020, un importe de 320.799,65 euros.

Debemos tener en cuenta también la realización de obras diversas como las relativas al sistema (declarado de interés general del Estado) de depuración reutilización de aguas residuales de Granadilla (Tenerife) (39, 9 millones de Euros), y las correspondientes a la mejora y ampliación de las instalaciones de la estación depuradora de aguas residuales de Maqua (Asturias), por 32,5 ME, así como la contratación de las de saneamiento y depuración de cinco municipios de las Vegas Bajas (Badajoz), por 17,5 ME. También debe mencionarse la suscripción y modificación de contratos y de convenios. A la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A, de 175 M, para disponer de energía para atender las necesidades de consumo de las infraestructuras hidráulicas (desaladoras, potabilizadoras, bombeo, transporte de agua ...) en diversas provincias; a TRAGSATEC 12.071.334,52 euros. Además, para contratos y encargos de inversión de la Dirección General del Agua para dar cumplimiento a la normativa europea y alcanzar, se hace saber, un medio ambiente hídrico más sostenible; Otro ejemplo es el convenio para gestión avanzada de Recursos Hídricos en Galicia para poder optimizar los recursos hídricos integrando nuevas tecnologías; o el relativo a la resiliencia y adaptación de riesgos de inundaciones en Murcia.

Desde el punto de vista económico financiero son diversas las asignaciones de las que dar noticia, más allá de que, como es habitual, igual que sucede en los diversos ejercicios que vamos analizando, también en 2020 se han destinado cuantías nada desdeñables a la reparación de daños por temporales y a los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia de las presas de titularidad estatal.

Durante 2020 destacamos que han sido otorgadas diversas subvenciones. Así, mediante Real Decreto 1158/2020, de 22 de diciembre, se otorga para el desarrollo de planes piloto de fomento de la adaptación del riesgo de inundación de las edificaciones, equipamientos e instalaciones o explotaciones existentes en los términos municipales de Los Alcázares, San Javier, Torre-Pacheco, Cartagena y San Pedro del Pinatar (Murcia). Otro ejemplo es el Real Decreto Real Decreto 483/2020, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias

para la financiación (8,5 ME) del funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua situadas en su territorio. También, a la misma Comunidad Autónoma se dirige el Real Decreto 1161/2020 por el que se regula la concesión directa de una subvención de 8ME para abaratar a los agricultores el sobrecoste que les supone la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola. También para costear el proyecto y ejecución de las obras de saneamiento y depuración de Vilafranca de los Barros (Badajoz) han sido destinados 26,3 ME, y de 29.6 ME para la depuración de Montaña Reverón (Tenerife)

Por otra parte, anotemos que ha sido adoptado el Real Decreto 1159/2020 por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha para la ejecución diversas obras y actuaciones de mejora del entorno socioeconómico de los núcleos colindantes con los embalses de Entrepeñas y Buendía. Se han otorgado asimismo ayudas por 15ME al saneamiento y depuración en el entorno de Guadajira (Badajoz), a la mejora de los canales en zonas regables en la Confederación Hidrográfica del Ebro (17.4 ME) y a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (17,2ME).

Por último, durante 2020 son también relevantes las ayudas otorgadas con cargo al Fondo de cooperación para el Agua y Saneamiento (5ME) para Iberoamérica; las contribuciones voluntarias a entidades de carácter internacional, sin que pueda desconocerse que se ha otorgado también un Crédito de 370.000 dólares al gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón de Portoviejo (Ecuador) para contribuir al cumplimiento del Programa Agua y Saneamiento para Todos.

4.10.2. Costas y medio marino

Las actuaciones públicas sobre el medio costero y marino en al año 2020, aun presentando iniciativas de interés, son también de menor calado que las habidas en años anteriores. De todos modos, la trascendencia de los retos y los desafíos que deben afrontarse con urgencia en este sector merece, como es habitual, un tratamiento especial en este Observatorio. Para ello, abordaremos en primer lugar las actuaciones públicas más significativas de carácter estratégico que afectan a este ámbito (esencialmente relacionadas con el cambio climático); para atender seguidamente a los instrumentos normativos y a actuaciones concretas. Concluimos este apartado con una referencia a aspectos económicos y financieros.

La interrelación entre el cambio climático y el medio costero, siguiendo la lógica no discutida de que el calentamiento global afecta especialmente nuestro litoral, es un aspecto recurrente nítidamente

perceptible en la política ambiental del Estado en el año 2020. Buena muestra de ello es la Declaración de Emergencia climática, adoptada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2020, que, entre sus 30 líneas de actuación, incluye tanto la necesidad de reformar la Ley de Costas, como la de elaborar una Estrategia para la Protección de la Costa.

Más interés presentan los contenidos que a este respecto se incluyen en el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética finalmente aprobado mediante Ley 7/2021. El mencionado proyecto, que, como indicamos en el apartado correspondiente al cambio climático, fue remitido a las Cortes en el mes de mayo de 2020, se ocupa de una manera especial de la inclusión de las consideraciones sobre el cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo terrestre. El objetivo, claro está, consiste en incrementar la resiliencia. En este ámbito, cobran especial importancia las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático.

También debe subrayarse que entre los 18 ámbitos de trabajo que define el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC 2) -aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020-, se incluye un ámbito (el 7.7), exclusiva y específicamente dedicado a costas y medio marino. En él se contienen actuaciones múltiples que sin más demora se deben acometer, como la de incrementar, por lo que respecta al cambio climático, el conocimiento para realizar análisis de riesgos y desarrollar además iniciativas adaptativas con soluciones basadas en la naturaleza. Como sucede en otros sectores, se prevé aquí que deberán integrar los riesgos costeros asociados al clima en la planificación territorial, urbanística y de infraestructuras. También en la planificación y gestión de las áreas marinas protegidas. Subrayemos, además, la previsión de revisar en un futuro tanto de la Ley de Costas como de su reglamento de desarrollo. Sobre este último extremo ya apuntábamos el año anterior que esta iniciativa iba a generar, como es de todos conocido, un intenso revuelo.

Importa también traer a colación la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (aprobada por el Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2020 y publicada en BOE mediante Orden PCM/735/2021, de 9 de julio). La mencionada Estrategia constituye una red de zonas naturales y seminaturales, y de otros elementos naturales, que contiene áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) pero también marinas, en tanto que incluye las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional. Con ella se pretende disponer, como hemos dicho, de un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español. Sus directrices han de ser observadas, según se prevé, en la planificación territorial y sectorial que realicen todas las Administraciones Públicas.

Recordemos finalmente en este apretado repaso de los instrumentos estratégicos y de planificación que afectan al litoral, que la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, que, aunque estaba previsto que se aprobase antes de finalizar el año 2020 se encuentra aún en fase de tramitación, fija como prioridad la de aumentar la resiliencia del sector a los efectos del cambio climático. Es una estrategia que también está llamada a ser relevante a nuestros efectos y que contempla como amenaza el cambio climático, su impacto sobre los recursos hídricos, los destinos de costa y la climatología. Si bien se considera que en la política estatal de turismo se debe todavía “mantener el liderazgo en el producto sol y playa” comienza a asumirse, como no podría ser de otro modo, que es necesario también “diversificar la propuesta de valor con productos que extiendan el hecho turístico más allá de la costa y las grandes ciudades, como son el turismo de interior, enogastronómico o el ecoturismo”.

Por lo que respecta a los instrumentos de carácter normativo, hay que dar cuenta en primer lugar de la aprobación de un nuevo Reglamento de Extracciones Marítimas, adoptado mediante Real decreto 371/2020 y que ya aparecía incorporando en el plan anual normativo de 2018. Ha sido dictado al amparo del apartado 2 de la disposición final novena de la Ley de Navegación Marítima. Básicamente circunscribe su radio de acción a la extracción de bienes naufragados o hundidos. Si lo mencionamos aquí es por la posibilidad de que las actuaciones sobre tales bienes supongan un serio peligro de contaminación marina. Resaltemos que en el procedimiento administrativo para la autorización de estas extracciones se persigue que se produzca la menor afectación posible al medio marino.

También ha sido adoptado el Real Decreto 550/2020, de 2 de junio, por el que se determinan las condiciones de seguridad de las actividades de buceo. Además de actualizarse con él la normativa referente a la seguridad en la práctica de tal actividad, en la nueva norma se definen una serie de limitaciones que se deberán respetar en el ejercicio de actividades de buceo y que obedecen a motivos de seguridad nacional, interés histórico o arqueológico, valor medioambiental o de protección del lugar en que se practique.

Con especial interés por la situación de COVID han sido dictadas asimismo algunas normas. En primer lugar, con el objeto de adaptar los títulos que amparan las ocupaciones de los bienes de dominio público, pero también para cobrar únicamente por aquello realmente utilizado. Igualmente, en este ámbito, debe darse cuenta de la aprobación del Real Decreto 692/2020, de 21 de julio, para la adaptación de la gestión del canon de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre regulado en el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En

esta norma se regula la adaptación de la gestión de tal canon estatal durante la emergencia sanitaria, sin que afecte sin embargo a los tributos que apliquen las Administraciones locales.

Cabe dar cuenta, asimismo, y por lo que respecta al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL), de que el Consejo de Ministros ha aprobado el acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de las Enmiendas de 2018 al Anexo del Protocolo de 1997, que afecta, entre otros aspectos a las ECA (zonas de control de las emisiones y a la eficiencia energética para los buques).

Todo indica que los próximos años serán de una especial intensidad en la adopción de instrumentos jurídicos dedicados a la protección de espacios costeros y marinos. Existen diversas iniciativas pendientes de culminar cuya importancia ya subrayábamos el año anterior. Además, el ejecutivo estatal ha declarado, como sabemos, que el 30% de superficie marina debe quedar protegida para 2030. De otro lado, observamos que durante 2020 ya se ha abierto consulta pública previa para la elaboración del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE) y los criterios mínimos comunes para la gestión coherente de la Red. Asimismo, se ha abierto audiencia e información pública sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves y se propone la modificación de los límites geográficos de doce de estos espacios de la Red Natura 2000 marina. También deseamos dar a conocer que va avanzándose, aunque con difícil consenso en el plano participativo, en el que será el Plan para la Protección del Borde Litoral del Mar Menor. Conocemos además que se han sometido a consulta pública, durante 2020, la actualización de los Programas de Seguimiento, que constituyen la cuarta fase de las Estrategias Marinas. Tales actuaciones se llevan a cabo bajo la coordinación de la Dirección General de la Costa y el Mar. Recordemos que el Gobierno aprobó las estrategias marinas en 2018 y que habían de garantizar el buen estado ambiental de nuestros mares antes de 2020. Por último, desde fuentes ministeriales se apunta que en este período “se han impulsado procesos participativos para actualizar los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) marinas en las islas Canarias; elaborar los planes de gestión del Área Marina Protegida de El Cachucho y de 9 espacios de la Red Natura 2000 competencia de la Administración General del Estado frente a las costas del Levante; así como de las 46 Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA)”. Importante grueso, por tanto, de tareas pendientes de culminar.

Para finalizar este apartado deben realizarse dos alusiones adicionales. En primer lugar, con relación a actuaciones realizadas durante 2020, debe destacarse la adopción del Acuerdo por el que se declara la reserva de 170 metros cuadrados de los bienes de dominio público marítimo-terrestre afectados por la toma e impulsión de agua marina y descarga al mar de aguas sobrantes de la planta de cultivos marinos del Instituto Español de Oceanografía O.A., M.P. situado en la zona del Bocal en el término municipal de Santander (Cantabria). Por otro lado, y por lo que respecta a los aspectos económicos, no puede perderse de vista que en el año que nos ocupa ha habido de atenderse, como ya avanzábamos, a diversas emergencias. Entre ellas luce con especial gravedad la afección a la costa como consecuencia de la borrasca "Gloria", debiendo tenerse en cuenta que además de los daños personales, los daños cuantiosos también han afectado a las infraestructuras, entre ellas, puertos marítimos, playas y paseos marítimos de la costa mediterránea. Ello ha supuesto tener que activar para paliar los daños personales y materiales las ayudas necesarias previstas en la Ley 11/2019 de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.

4.10.3. Biodiversidad, espacios y especies protegidas

Una mirada panorámica a este subsector, atendiendo especialmente a políticas y a estrategias, nos ofrece algunas iniciativas de interés en el año 2020. Apuntaremos en primer lugar aquellas de alcance más general, para pasar después a considerar separadamente las actuaciones relacionadas con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán también algunas referencias a aspectos económicos.

Comenzando por los aspectos de carácter general, y concretamente desde el punto de vista de las orientaciones políticas de la acción del Estado, apuntamos que el Presidente del Gobierno, interviniendo en la Cumbre "Acción urgente sobre la diversidad biológica para el desarrollo sostenible", de Naciones Unidas (ONU), desde la que se pretendía incrementar la ambición del futuro marco global sobre biodiversidad, ha detallado cuales son los compromisos que se desean asumir en el Estado sobre esta materia: "proteger al menos un 30% de nuestra superficie terrestre y marina para el año 2030, restaurar como mínimo un 15% de la superficie degradada y defender el principio de «una salud», aunando la gestión de riesgos para la salud humana, las especies y los ecosistemas". Además, España se ha adherido al "Pacto de líderes por la Naturaleza", documento en el que los 74 países firmantes se comprometen a revertir la pérdida de biodiversidad en 2030 e incrementar su ambición de cara a la Cumbre de Kunming, pospuesta como se sabe hasta 2021 como consecuencia de la pandemia.

Descendiendo a la formulación de estrategias más específicas, apuntemos en primer lugar que han culminado algunas iniciativas que se venían gestando los dos años anteriores. Así, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente aprobó en su reunión del pasado 21 de septiembre de 2020, la Estrategia Nacional para la Conservación de los Polinizadores, integrando compromisos y acuerdos establecidos en el ámbito internacional e incluyendo las líneas y prioridades de la Iniciativa UE sobre tal cuestión. De ello da cuenta la publicación en el BOE de la Resolución de la Secretaria de Medio Ambiente de 30 de octubre de 2020 motivando que la aprobación de tal Estrategia se basa en la previsión contenida en el 60.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

También desde 2018 se insistía en que España contaría en breve con una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, que iba elaborándose en el contexto de la Comunicación de la UE 2013 y cuyo fin había y ha de ser asegurar la conectividad y restauración ecológicas. Se concebía también en el marco de lo dispuesto por el ‘Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía’, que fue aprobado por la Comisión europea en 2017. Tal iniciativa ha culminado por fin, habiendo sido adoptada el pasado 27 de octubre 2020, por el Consejo de Ministros, y denominándose en su versión final “Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”. Recordemos que estamos ante una red de zonas naturales y seminaturales, y de otros elementos naturales, y remarquemos asimismo que contiene áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas (puesto que incluye las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional). En la Estrategia se regula la implantación y el desarrollo de tal Infraestructura Verde en España, y se concibe como herramienta eficaz que aportará beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante la utilización de soluciones basadas en la Naturaleza, que serán especialmente útiles frente a los impactos del cambio climático y para recuperar la biodiversidad en España. La Estrategia incluye también una guía metodológica para la identificación de tal infraestructura verde en España, y cuenta con 50 líneas de actuación.

Sin perjuicio del comentario que al respecto se realice en el correspondiente apartado de este Observatorio, apuntemos en primer lugar que la Estrategia busca establecer un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español. Debe tenerse en cuenta que marca las directrices para la identificación y conservación de los elementos que componen la infraestructura verde en el territorio estatal y que todo indica, a los efectos de este apartado, que va a incidir en la planificación territorial y sectorial que realicen todas las Administraciones Públicas. A partir de este documento, por ejemplo, cada comunidad autónoma desarrollará, en un plazo de tres años, su propia estrategia, tomando como

referencia, se hace saber, las metas y líneas de actuación ya fijadas, a las que enlazará aquellas acciones que considere oportuna para su consecución. Y, las metas que se prevén en la Estrategia son singularmente diversas, pero en conjunto, lo que debe retenerse ahora es que persiguen, para España y para el año 2050, restaurar ecosistemas dañados y consolidar una red de zonas naturales y seminaturales terrestres y marinas totalmente funcionales y conectadas.

En el marco de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse también que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050), documento que responde a los compromisos de España como Estado miembro de la Unión Europea y como parte del Acuerdo de París, y que también marca la senda para lograr la neutralidad climática no más tarde de 2050, identificando las oportunidades que ofrece esa transición en materia económica y de generación de empleo. Entre los múltiples aspectos que contempla, como allí se dice, el capital natural es uno de los grandes protagonistas. Se prevé entre otras medidas, la reforestación de 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050, así como la restauración y recuperación de 50.000 hectáreas de humedales en el período que comienza y hasta 2050. La conservación y ampliación de esos espacios constituye una herramienta para luchar contra la pérdida de biodiversidad afirmándose también que está asociada a actividades económicas y a la generación de empleo, especialmente en entornos rurales.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021, en que ha culminado como Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, previéndose medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático. Se localizan instrumentos de interés, como son por ejemplo un Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Estrategia Estatal de Infraestructura verde y la elaboración de una estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, como puedan ser los ecosistemas naturales y las especies de alta montaña, los humedales terrestres españoles y las zonas de ribera de los ríos, así como aquellos que destaquen por su papel en la adaptación al cambio climático. La red de espacios protegidos Natura 2000, que en España ocupa cerca de un 30% de la superficie, también tendrá que evaluarse y responder a los nuevos escenarios climáticos.

No puede dejarse de mencionar que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí se definen y describe 81 líneas de acción a desarrollar en los diferentes sectores socioeconómicos, reubicadas en 18 ámbitos de trabajo, entre los que se encuentra el que nos ocupa. Un ámbito relevante es el 7.4, justamente relativo a Patrimonio Natural, biodiversidad y áreas protegidas. En él se contienen actuaciones diversas que se deben acometer, como incentivar el estudio de los efectos del cambio climático en estas áreas, disminuir niveles de estrés sobre especies y ecosistemas, la introducción de criterios de adaptación en la planificación y gestión de áreas protegidas, reforzar capacidad adaptativa, afrontar más decididamente la problemática de las especies invasoras etc.

El año que nos ocupa ha aflorado la adopción de algunas normas jurídicas y decisiones que inciden sobre espacios que son objeto de protección especial, tanto terrestres como marítimos.

Por lo que respecta a la protección de concretos espacios, apuntemos que, mediante Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, se han integrado en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.

Apuntábamos el año anterior que estaba avanzando el consenso para la aprobación de una ley de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves. Durante 2020 se ha proseguido su preparación, pero su presentación formal al Parlamento estatal deberá esperar al año 2021 y su aprobación a la adopción de la Ley 9/2021, de 1 de julio. Sin embargo, sí que se dispone ya de una pieza que echábamos en falta en el Observatorio anterior. Se trata del esperado Plan rector de uso y gestión del correspondiente al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

También durante este período ha sido autorizada la firma del Acuerdo entre el Reino de España y (UNESCO) para seguir albergando en nuestro país el Centro internacional de Reservas de la Biosfera Mediterráneas.

Por último, anotemos que una iniciativa relevante ha comenzado su andadura en 2020. Se trata de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, sobre las medidas precisas para adecuar la situación de los parques nacionales ya existentes. También ha comenzado el procedimiento de elaboración y se ha sometido a audiencia e información pública el proyecto Orden Ministerial por la que se

declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves y se propone la modificación de los límites geográficos de doce de estos espacios de la red natura 2000 marina.

Centrándonos ya en las innovaciones relacionadas con la protección de especies, debe comenzarse apuntando que los instrumentos jurídicos más significativos localizados durante el año 2020 son tres, uno de carácter internacional y dos de ámbito interno. En primer lugar, recordemos que se ha celebrado en India la COP13 de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, que debe considerarse un éxito en tanto que se han adicionado 10 nuevas especies de esta índole, y se ha adoptado la Declaración de Gandhinagar.

Debe destacarse la aprobación del Real Decreto 570/2020, de 16 de junio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la autorización previa de importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española, de acuerdo con el artículo 54.2, 3 y 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Demos cuenta también de la aprobación del Real Decreto 138/2020 por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (como el jabalí (*Sus scrofa*), el ciervo (*Cervus elaphus*) y el gamo (*Dama dama*) en relación con la tuberculosis). Se trata de una norma relevante toda vez que la tuberculosis es una de las enfermedades compartidas entre el ganado y la fauna silvestre, y también por las dificultades que conlleva su erradicación en el ganado doméstico. También ha sido publicada la Orden TED/1126/2020, de 20 de noviembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, y el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

De todos modos, señalemos que no tenemos conocimiento de que haya culminado en 2020 otra iniciativa que ya esperábamos en ediciones anteriores, el Real Decreto que ha de establecer la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de los núcleos zoológicos. Volveremos sobre ello, probablemente, en 2021.

Para acabar este punto, detengámonos a resaltar que existen iniciativas normativas de interés, sobre las que todo indica que realizaremos aportaciones en próximas ediciones. Se trata, por ejemplo, de la Proposición de Ley relativa a la modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales. También es de esperar que en una próxima edición examinemos un nuevo plan o mencionemos que se ha procedido a la actualización del Plan de acción español 2018-2020 contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres. Hemos observado, asimismo, que en diciembre 2020 se ha sometido a información pública el Proyecto de Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, que deberá seguir su andadura procedimental. También ha de darse la bienvenida, si se nos permite la expresión, tal como avanza el Plan Nacional Normativo 2020, a la finalización del procedimiento de elaboración del que será el Real Decreto por el que se establecen medidas de aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

Y a continuación, ofrezcamos un apunte final sobre contribuciones económicas. Durante 2020 se han realizado asignaciones diversas para la protección de determinadas especies y espacios. Damos cuenta de algunas que presentan interés con relación a las que se ha tenido conocimiento. En primer lugar, ha sido aprobada la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes a los criterios objetivos y acuerdos fijados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 21 de septiembre de 2020. Concretamente, para la mejora en la protección del medio natural y de la biodiversidad se han movilizado 5 ME. Para la conservación de especies en situación crítica se destina un total de 1 ME procedente del Fondo de Patrimonio Natural y la Biodiversidad (dirigidas al urogallo cantábrico, la cerceta pardilla, el visón europeo y la jara de Cartagena). De otro lado, 1ME se asigna a la adaptación de tendidos eléctricos causantes de electrocución a las aves. Para la promoción del desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los 15 Parques Nacionales que componen la Red, 3 ME. Apuntemos también, para observar su evolución en futuras ediciones, que ha sido sometido a audiencia e información pública el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, cofinanciadas por Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Por su carácter puntual, resaltemos asimismo que el Consejo de Ministros ha decidido acometer actuaciones hidrológico-forestales en el área afectada por el incendio forestal ocurrido en agosto de 2020 en la isla de La

Palma, por un importe máximo de 600.000 euros. La importancia de los espacios que han sido afectados por tal incendio es innegable, puesto que incidían sobre un hábitat natural de interés comunitario de la Red Natura 2000, afectando 249,32 hectáreas del Espacio Natural Protegido (ENP) Costa de Hizcaguan, además de diversas especies objeto de protección por parte de la Directiva Hábitats.

Más allá de tales aspectos, y más concretamente en el ámbito internacional, demos cuenta de que se ha suscrito un acuerdo por el que se autorizan las contribuciones voluntarias a organizaciones internacionales del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por importe de 102.680 euros. Además, el Consejo de Ministros en su sesión de 22 de diciembre ha autorizado contribuciones voluntarias a entidades de carácter internacional por importe de 592.058 euros. Entre ellas, destaquemos que algunas van especialmente destinadas al Centro de Cooperación del Mediterráneo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN MÁLAGA. 123.480 E), al Acuerdo sobre la conservación de cetáceos en el mar Negro, al mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua (MEDACES; 18000E) y a la Iniciativa Med Wet de la Convención sobre los Humedales De Importancia Internacional (MEDWET, 20.650E).

4.10.4. Residuos

La política estatal sobre residuos ofrece también aspectos relevantes en este año 2020, con la aprobación de diversas normas en la materia, la tramitación de otras, y, especialmente, la aprobación de una estrategia de un alcance relativamente amplio que pretende afrontar los principales retos que plantea la incorporación del modelo de "economía circular".

Comenzando por el examen de los instrumentos estratégicos y de planificación en este ámbito, resulta especialmente relevante la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) —"España Circular 2030"—. La mencionada Estrategia, incluida explícitamente entre las iniciativas que comprendía la Declaración de Emergencia Climática, fue aprobada por el Consejo de Ministros del 2 de junio de 2020, y responde a la voluntad general de superar el modelo de economía lineal. A estos efectos, la EEEC marca objetivos con un horizonte temporal de 2030, que se concretan, entre otros aspectos, en reducir en un 30% el consumo nacional de materiales, mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua y recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010. Su carácter es, nuevamente, transversal: afecta a múltiples sectores, con especial incidencia en la construcción y la demolición, el sector agroalimentario, pesquero, forestal; industrial; bienes de consumo; textil y confección y el turismo. Para su ejecución (que está previsto estructurar en planes de acción trienales) prevé una serie de instrumentos de diversa índole (normativos, financieros, fiscales, de I+D+i, entre otros).

Por lo que respecta a la labor normativa, debe mencionarse en primer lugar la tramitación del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos contaminados, cuyo fin último es actualizar el régimen aplicable a esta materia, sustituyendo la vigente Ley 22/11, de 28 de julio. El Anteproyecto, que fue sometido a información pública durante el mes de junio de 2020, pretende incorporar al ordenamiento jurídico español dos Directivas: a) la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (cuyo plazo de trasposición finalizaba el 5 julio 2020); y b) la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (con un plazo de trasposición que cumple el 3 de julio 2021). De entre sus principales contenidos, que no consideramos propio exponer detalladamente habida cuenta de que se trata de una norma que esperablemente se aprobará en el año 2021, destaquemos simplemente la voluntad de impulsar la economía circular mediante la revisión de los procedimientos de subproducto y fin de condición de residuo, habilitando la posibilidad de desarrollo a nivel autonómico.

Ha sido, en cualquier caso, un año en el que han emergido importantes normas de carácter reglamentario. Así, comencemos por reseñar la aprobación de un Real Decreto de cuya tramitación dábamos noticia en la anterior edición de este Observatorio, relacionado con el impacto de las explotaciones porcinas en la producción de nitratos, las emisiones de amoníaco y GEI a la atmósfera. Nos referimos al Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, que es objeto de un comentario detallado en el apartado correspondiente a la ganadería.

Junto a la norma recién mencionada, y afectando a diversos aspectos particulares comprendidos en el ámbito de los residuos, merecen también destacarse el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado; el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (BOE de 8 de julio de 2020; y, finalmente el Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso (BOE de 7 de agosto de 2020).

Desde otro punto de vista, puede observarse también la aprobación en el año 2020 de otras normas de carácter reglamentario de inferior rango que delimitan el contenido y alcance de la noción de residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Así, Orden TED/363/2020, de 20 de abril, que modifica las Órdenes Ministeriales APM/205/2018 y APM/206/2018, de 22 de febrero, que en su momento precisaron los criterios aplicables para determinar cuándo pierden la

condición de residuos el aceite usado procesado procedente del tratamiento de aceites usados y el fuel recuperado procedente del tratamiento de residuos MARPOL tipo c para su uso como combustible. En parecido sentido debe mencionarse la Orden TED/426/2020, de 8 de mayo, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el papel y cartón recuperado destinado a la fabricación de papel y cartón deja de ser residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE de 21 de mayo de 2020).

En todo caso, y como elemento peculiar de este año 2020, no podemos cerrar este apartado sin prestar atención a la emergencia de diversas normas que han sido adoptadas en virtud de las circunstancias que se derivan de la pandemia COVID-19, y sus hasta cierto puntos relevantes implicaciones en la recogida, tratamiento y gestión de los residuos. En este sentido, hay que recordar que el artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, habilitaba al Ministro de Sanidad, como autoridad delegada, para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias. De esta manera, se adoptó el 19 de marzo de 2020 la Orden SND/271/2020, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 22 de marzo de 2020). Se trata de una orden aplicable en esencia a la gestión de residuos procedentes de domicilios, así como de los residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares en contacto con COVID-19. Sus previsiones fueron posteriormente modificadas por la Orden SND/445/2020, de 26 de mayo, y la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, En esencia, y dado el carácter temporal de estas órdenes, las normas últimamente mencionadas se ordenaron a revertir las limitaciones en la gestión de residuos que había impuesto el Ministro de Sanidad el 19 de mayo de 2019, en atención a la evolución de la pandemia y la denominada “desescalada” por fases en los meses de mayo y junio del 2020.

5. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ya el examen de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado. Para ello nos ocuparemos con algún detalle de los aspectos relacionados con el cambio climático, la energía, la movilidad y el transporte, y sector industrial. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y turismo.

5.1. CAMBIO CLIMÁTICO

Al proceder al examen de la actuación del Estado en materia de cambio climático en el año 2020 debe realizarse una advertencia preliminar, tan habitual ya, que se ha convertido prácticamente en una cláusula de estilo. Y es que, en efecto, se trata de una actuación que resulta apreciable desde una doble perspectiva: la de aquellas actuaciones relacionadas directamente con el régimen jurídico específico que se establece para luchar contra los efectos del cambio climático, y la de aquellas otras actuaciones que, emprendidas en el seno de otras políticas sectoriales, integran consideraciones relativas al cambio climático.

Cuanto se acaba de decir, nítidamente apreciable, por lo demás, en la profusión de actuaciones normativas y planificadoras sectoriales habidas en estos últimos años, queda reflejado de manera particularmente palmaria en el texto de la Declaración de emergencia climática, aprobada por el Consejo de Ministros el día 21 de enero de 2020. En la mencionada Declaración, de carácter meramente político y sin que de ella se deriven consecuencias de cualquier otra índole, el Gobierno se comprometió a adoptar 30 líneas de acción prioritarias, cinco de ellas en los primeros cien días, para combatir el cambio climático con políticas transversales. Como habíamos señalado en el apartado introductorio, y con carácter meramente ejemplificativo a los solos efectos de mostrar la amplitud del enfoque integrador de las consideraciones relacionadas con el cambio climático en las políticas sectoriales, baste reseñar que las medidas que dicha Declaración contiene, afectan a ámbitos tan diverso como el modelo industrial, los convenios de transición justa, la organización administrativa, participación pública, transición energética, sector financiero, conservación de la naturaleza, superficie marina protegida, movilidad, vivienda, residuos, economía circular, plásticos, o turismo sostenible. Pocas dudas caben, pues, de que la completa comprensión de esta materia únicamente puede alcanzarse prestando atención a todas las perspectivas mencionadas. Las diversas actuaciones multisectoriales del Estado en este ámbito son difícilmente separables.

Hechas las precedentes consideraciones, pasamos a examinar los aspectos más relevantes en esta materia observados en este año 2020, siguiendo un esquema clásico: dedicar este apartado a la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático (en sus vertientes normativa, de planificación y de ejecución), que se presenta algo menos intensa que en años anteriores; y diferir su integración en las políticas sectoriales más tradicionalmente entendidas a los epígrafes inmediatamente posteriores, donde, ahí sí, el cambio climático aparece de manera prácticamente omnipresente.

5.1.1. La vertiente normativa: la modificación de la ley 1/2005 que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su desarrollo reglamentario, y la tramitación de la Ley de cambio climático y transición energética

Por lo que respecta a la vertiente normativa, e insistiendo de nuevo en la incidencia en esta materia de otras normas sectoriales, debe destacarse en primer lugar que en el año 2020, a través de la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, se han modificado diversos aspectos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La reforma introducida por la mencionada Ley 9/2020 responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo que comienza el 1 de enero de 2021, así como de introducir los elementos conexos que establecen otras normas de la UE. De esta manera, la Ley 9/2020 transpone parcialmente la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, e incluye también los contenidos de la Decisión (UE) 2015/1814. Muy sintéticamente, pues la exposición detallada de los contenidos de esta norma se realiza en el capítulo correspondiente al cambio climático dentro de este Observatorio, señalemos que, además de adaptar el objeto de Ley 1/2005 a las exigencias de la Directiva (UE) 2018/410 y de introducir nuevas definiciones (como la de nuevo entrante respecto de cada uno de los dos periodos de asignación), la Ley 9/2020 introduce diversas modificaciones que afectan al régimen de las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, a la regulación y asignación de los derechos de emisión (capítulos III y IV), a la regulación de los ajustes y de la devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión (capítulo V), a las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones, a la verificación de datos y acreditación de los verificadores y al Registro. Incorpora también la regulación específica del sector aéreo.

Por lo que respecta al desarrollo reglamentario de la Ley 1/2005, hay que dar noticia de la aprobación del Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030. Muy sintéticamente, y entre otros contenidos, el RD 18/2019 transpone al ordenamiento jurídico español determinados aspectos relativos al cumplimiento de los requisitos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión, a la colaboración y cooperación entre administraciones públicas y a los ajustes en la cantidad de derechos de emisión asignados de manera gratuita a las instalaciones de la Directiva (UE)

2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas (contenidos en los apartados 17 y 14. m) y n), respectivamente, de su artículo 1); así como la Decisión (UE) 2015/1814.

Más allá de las normas concretas a las que acabamos de hacer referencia, y a pesar de que no haya sido aprobada a lo largo del año 2020, es imprescindible realizar alguna referencia a la tramitación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En este sentido, apuntemos que el Gobierno remitió el 19 mayo de 2020 a las Cortes Generales el primer proyecto de ley de Cambio Climático y Transición energética, cuyos contenidos responden a los de la última versión conocida del Anteproyecto (elaborado a finales del año 2019, tras su sometimiento a información pública y consultas en junio de aquel año, y presentado al público en febrero de 2020). Teniendo en cuenta que el mencionado anteproyecto ya fue objeto de análisis en la edición anterior de este Observatorio, no creemos necesario reiterar ahora las consideraciones que allí hicimos. Máxime cuando en el año 2021 se ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y ocasión habrá en la próxima edición de esta obra de examinarla con más detalle.

5.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución

Además de las consideraciones que se acaban de hacer relacionadas con la vertiente normativa, cabe reseñar también que la Administración del Estado ha llevado a cabo algunas actuaciones de planificación y de ejecución.

Así, comenzando por las labores más amplias de planificación, pocas dudas caben de que la noticia más relevante de este año 2020 ha sido la aprobación el 22 de septiembre del nuevo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC-2), cuya tramitación se había iniciado en el año anterior. Antes de exponer sumariamente sus principales contenidos, entendemos que merece la pena reseñar que el PNACC-2, además de intentar responder a las necesidades derivadas de adaptación a los riesgos conectados con el cambio climático que constituyen su primaria y principal finalidad, pretende también, de manera novedosa y claramente sobrevenida, alinearse con “las nuevas políticas planteadas por el Consejo Europeo que vinculan la adaptación con las políticas de recuperación frente a la pandemia”, en palabras de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En cualquier caso, destaquemos que el PNACC-2 se estructura en 18 ámbitos de trabajo (que incluyen, entre otros, la salud

humana, agua y recursos hídricos, patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas, costas y medio marino, forestal, agricultura y ganadería, energía, movilidad y transporte, turismo, ciudad, urbanismo y edificación), para los cuales define objetivos y 81 líneas de acción. A este respecto, y junto a las líneas de trabajo sectoriales, el PNACC-2 incorpora una serie de líneas transversales que abarcan: a) la vulnerabilidad territorial y social; b) los efectos transfronterizos; c) el enfoque de género; d) la prevención de la mala adaptación e incentivos perversos; e) costes y beneficios de adaptación e inacción; y f) orientación a la acción.

Descendiendo ya a las actuaciones de ejecución, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que mediante Acuerdo de 14 de abril de 2020, el Consejo de Ministros aprobó la asignación individual de derechos de emisión al séptimo conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del periodo 2013-2020 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Son asignaciones distribuidas en 35 proyectos (22 referidos a instalaciones existentes y 13 a nuevas instalaciones) que constituyen el séptimo grupo de nuevos entrantes de este periodo. Por otra parte, y por lo que respecta a los operadores aéreos, el Consejo de Ministros aprobó, mediante Acuerdo de 22 de septiembre de 2020, la asignación individualizada de derechos de emisión a operadores aéreos para el año 2020, como consecuencia de la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y de Suiza.

5.2. ENERGÍA

Continuando con la tónica observada en los años precedentes, la interrelación entre política energética y medio ambiente (especialmente desde la perspectiva del binomio energía y clima), es uno de los ejes fundamentales que definen la actuación ambiental del Estado en el 2020. De esta manera, puede afirmarse que el año de referencia se ha caracterizado tanto por los avances en la tramitación y aprobación de diversos instrumentos de carácter estratégico y de programación a los que referiremos a lo largo de esta sección, como por la aprobación de una profusa serie de normas dirigidas a regular determinados aspectos del sector eléctrico, cuya última función y justificación parece radicar en avanzar en el proceso de transición del sistema energético hacia una economía climáticamente neutra.

En todo caso, y antes de proceder a una exposición más detallada, debe recordarse en estos párrafos iniciales que el contexto general en el que se mueven muchas de las iniciativas que inmediatamente reseñamos viene definido, en primer lugar, por la denominada “transición energética”:

concepto relacionado con la ruta hacia una economía hipocarbónica (o descarbonización), y cuyo significado está obviamente conectado con el enfoque que a este respecto vienen adoptando desde hace un tiempo las políticas de la Unión Europea. No es necesario recordar a estas alturas la relevancia que en este punto presentan tanto el marco estratégico de energía y clima para el periodo 2020-2030 (para cuyo desarrollo presentó en el año 2016 el conocido como “paquete de invierno”), como la estrategia global para un futuro climáticamente neutro (con un horizonte temporal 2050) adoptada por la Comisión Europea en el documento “Un planeta limpio para todos” -COM (2018) 773 final-; o, en fin, el Pacto Verde Europeo (Green Deal), que plantea una estrategia para alcanzar una sociedad próspera y justa, basada en una economía eficiente en el consumo de recursos y que fija como objetivo lograr la neutralidad climática en el 2050 formuló una estrategia global para un futuro climáticamente neutro. A lo anterior debe añadirse el impacto que la “Ley Europea del Clima”, cuya tramitación se desarrolla sobre la base de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 -COM (2020) 80 final, de 4 de marzo de 2020-). La propuesta mencionada eleva el objetivo de reducción de emisiones de un 40 a un 55% hasta alcanzar la neutralidad climática en 2050. Se trata de un contexto muy amplio, que afecta potencialmente a la práctica totalidad de las políticas sectoriales, y cuyo entramado normativo impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar determinados instrumentos de planificación (como los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima 2021-2030 o las Estrategias de Bajas Emisiones a Largo Plazo -2050-).

A lo anterior, y con idéntico propósito contextualizador, debe añadirse como elemento peculiar, la incidencia que presenta la situación de pandemia COVID-19. De esta manera, y aparte de otras implicaciones a las que aludíamos genéricamente en el apartado introductorio de este capítulo, la huella de la pandemia es también apreciable desde el punto de vista de los contenidos de las normas aprobadas en esta materia (con profusión del uso de la figura del Decreto Ley), y la más notable presencia de elementos sociales y de empleo junto a los aspectos estrictamente relacionados con los objetivos estrictamente referidos a la descarbonización de la economía o al incremento de las energías procedentes de fuentes renovables.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar las peculiaridades más relevantes de las implicaciones sostenibilistas o ambientales en la política energética el Estado en el año 2020, centrándonos especialmente en las actuaciones de carácter estratégico o planificador. Recordemos finalmente que los análisis de las normas jurídicas aprobadas en relación con la transición energética y las energías renovables son objeto de un tratamiento

pormenorizado en sendos capítulos de esta obra; por ello, y como habíamos indicado en el apartado introductorio, procuraremos en la medida de lo posible no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema.

5.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general

Siguiendo un esquema similar al que venimos adoptando en las sucesivas ediciones de este Observatorio, comenzamos por analizar la integración de los elementos sostenibilistas en los instrumentos de planificación de carácter general. Ello implica ocuparnos, por una parte, de las vicisitudes y novedades acaecidas durante el año 2020 en relación con la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026, como, fundamentalmente, a la descripción de novedades esenciales producidas en el año de referencia por lo que respecta a las más amplias formulaciones realizadas por la Administración del Estado en este ámbito: 1) el Marco Estratégico de Energía y Clima y la 2) la Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050.

A. El Marco Estratégico de Energía y Clima. Especial referencia al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa.

No hace falta recordar que, ya desde 2018, la acción del Estado que pretende dar respuesta a los objetivos y obligaciones que se encuadran en el contexto europeo cuya somera exposición abre esta sección se plasma de manera clara en el denominado Marco Estratégico de Energía y Clima en España; que, como es sobradamente conocido comprende tres elementos fundamentales: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). Importa destacar que estos elementos o pilares fundamentales que se acaban de señalar ni agotan la totalidad de los aspectos que abarca el proceso de descarbonización emprendido por la Unión Europea, ni pueden tampoco contemplarse de una manera aislada respecto de otros instrumentos estratégicos.

En las ediciones precedentes (2019 y 2020) de esta obra ya tuvimos ocasión de dar cuenta de los principales contenidos de estos tres elementos, y a aquella exposición detallada ahora nos remitimos; en la edición actual nos limitaremos a dar noticia de algunos desarrollos producidos en el año 2020 de las previsiones del PNIEC 2021-2030 y de la Estrategia de Transición Justa. Como es también habitual, en el presente epígrafe no nos

ocupamos del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, puesto que ya ha sido objeto de tratamiento tanto en el apartado correspondiente al cambio climático, como en los diversos análisis sectoriales.

A.1.1) El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y algunos instrumentos de desarrollo elaborados o aprobados en el año 2020.

Como es perfectamente conocido, y ubicado en el contexto de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima que se derivan de las exigencias de la Unión Europea, El PNIEC 2021-2030 constituye un documento programático de amplísimo alcance que no afecta únicamente al sector energético, sino que incide también en políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería, entre otros. A grandes rasgos, el PNIEC define una serie de objetivos que, sintéticamente se concretan en la consecución de un 23 % de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; de una cuota de un 42 % de renovables sobre el uso final de la energía; de un 39,5 % de mejora de la eficiencia energética; y en alcanzar un 74 % de energía renovable en la generación eléctrica. Para ello determina unas líneas de actuación (de reducción de la demanda total de energía a través de un aumento de la eficiencia energética de España; sustitución significativa de combustibles fósiles por otros autóctonos (energías renovables fundamentalmente); y la electrificación de la economía)-. En este preciso sentido establece un gran número de medidas que afectan a todas las dimensiones del PNIEC 2021-2030, e inciden en una multiplicidad de sectores de actividad. Finalmente, no puede olvidarse que el PNIEC establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, así como de otros planes y programas estatales y autonómicos.

Las vicisitudes acaecidas a lo largo del año 2020 relacionadas con una hasta cierto punto azarosa tramitación, iniciada en el año 2018, ya han sido tratadas en el epígrafe tercero de este capítulo. Por ello, y como ha sido avanzado, nos limitaremos ahora a apuntar algunas cuestiones relacionadas con su desarrollo. En este sentido, y reiterando una vez más las evidentes interrelaciones entre lo que establece este instrumento y otras figuras de planificación sectoriales, es importante tener en cuenta que el PNIEC prevé también su desarrollo a través de otras estrategias y planes específicos, ligados a las diversas y numerosas medidas que pergeña. Pueden mencionarse entre ellos diversas “hojas de ruta”, cuya elaboración ha comenzado a abordarse en el año 2020: la “hoja de ruta del biogás” (encuadrada dentro del desarrollo de la medida 1.8 del PNIEC -promoción de los gases renovables-); la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España; y “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”. Las dos primeras se hallan aún en

un estado embrionario de elaboración (fueron sometidas a consulta previa en entre el 29 de abril y el 19 de junio de 2020). Por el contrario, la Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable fue aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2020; y por ello consideramos que merece una referencia, siquiera sucinta, en el párrafo que sigue.

Para una comprensión adecuada de la “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”, aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2020, es necesario tener en cuenta preliminarmente que el hidrógeno, a diferencia de otro tipo de energías como la eólica o la solar, no es una fuente primaria de energía, sino que se trata de un producto manufacturado que es capaz de almacenar energía para, posteriormente, ser liberada de forma gradual. Por ello, el concepto de “hidrógeno verde” o “hidrógeno renovable” hace referencia a aquél en que se emplean energías renovables para su fabricación. La Hoja de Ruta, como instrumento de desarrollo del PNIEC 2021-2030 que se pretende además alineada con la Estrategia Europea del Hidrógeno, fija una serie de objetivos con un horizonte temporal de 2030 que, sintéticamente se pueden expresar del modo que sigue: a) conseguir una producción de 4 GW de potencia instalada de electrólisis en 2030 (con un objetivo intermedio de lograr una producción de entre 300 y 600 MW en 2024); b) conseguir que en el 2030 el 25% del consumo de hidrógeno por la industria sea renovable (“hidrógeno verde”), sustituyendo al actualmente utilizado “hidrógeno gris” (que emplea gas natural como materia prima en su elaboración); y c) conseguir, por lo que respecta a la movilidad, que en el año 2030 exista una flota de al menos 150 autobuses; 5.000 vehículos ligeros y pesados, y dos líneas de trenes comerciales propulsadas con hidrógeno renovable. Para conseguir estos objetivos, la Hoja de Ruta establece un elenco de 60 medidas de muy diversa índole, que abarcan desde aspectos normativos a la previsión de instrumentos financieros de apoyo a estos objetivos (en los ámbitos industrial, energético y de movilidad).

A.1.2) La Estrategia de Transición Justa (ETJ).

Otro de los pilares del Marco Estratégico de Energía y Clima lo constituye la Estrategia de Transición Justa (ETJ), que trata de incorporar políticas con eminente contenido social en las medidas de acción climática dirigidas a transformar los modos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad. En este sentido, la ETJ prevé una serie de medidas que, entre otros ámbitos, se centran en el acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales, la reducción de la desigualdad o las denominadas medidas de reactivación (que incluyen los denominados Convenios de Transición Justa), o actuaciones incluidas en el Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021.

Ya hemos tenido ocasión de referirnos a las dudas que suscita la ETJ por lo que respecta a su proceso de elaboración. En cualquier caso, procedemos a dar cuenta a continuación de diversos aspectos de la acción del Estado en el año 2020 que inciden en las consideraciones abarcadas por la ETJ.

Así, hay que reseñar en primer lugar la realización de diversas actuaciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el marco del Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021 (con la autorización del cierre de cinco de las catorce centrales de carbón existentes en la península)

Por otra parte, y por lo que respecta al desarrollo de los convenios para la transición justa (CTJ), merece la pena reseñar la aplicación de determinados programas de ayudas en el marco de esta figura central de la ETJ que, como es perfectamente conocido, está concebida prioritariamente para intentar mantener el empleo, fijar la población y crear actividad en los territorios afectados por el cierre de minas, centrales térmicas o nucleares. En este sentido, y por lo que respecta a los instrumentos gestionados por el Instituto para la Transición Justa, cabe destacar la Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023. También cabe mencionar el programa de ayudas, gestionado en este caso por la Fundación Ciudad de la Energía (CIUDEN) y dotado con una cuantía de 7 millones de euros, convocado mediante Resolución de 27 de julio de 2020, de la Secretaria de Estado de Energía, dirigida al otorgamiento de ayudas a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón. En fin, y sin ánimo de agotar la cuestión, anotemos la priorización en las líneas de ayudas que gestiona el IDAE para instalaciones de energías renovables térmicas y eléctricas, de los proyectos ubicados en zonas de transición justa, mediante el otorgamiento de una puntuación adicional.

Finalmente, para cerrar este apartado, y conectado con los objetivos de la Transición Justa debemos mencionar la introducción de ciertas disposiciones en el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, que tienden a facilitar la aplicación de las previsiones del Real Decreto Ley 17/2019, de 22 de noviembre en este ámbito. Cabe recordar a este respecto que, como advertíamos en la edición anterior de este observatorio, el mencionado RD Ley 17/2019 introdujo, entre otras medidas, un mecanismo en el otorgamiento de permisos de acceso a la red eléctrica de nuevos proyectos de renovables en las zonas en transición (los “nudos de transición justa”), que permitiera valorar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos

y económicos como los medioambientales y sociales (incluido el potencial de generación de empleo). Pues bien, el RD Ley 23/2020, ante la necesidad de conocer la capacidad de acceso existente en esos nudos concretos para poder aplicar el mecanismo descrito, arbitra a través de su Disposición Adicional primera la manera en que el operador del sistema debe calcular e informar a la Dirección general de Política Energética y Minas acerca de la capacidad de acceso individualizada de cada nudo de transición justa.

B. La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050

Respondiendo a las exigencias que se derivan del Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar una Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050), se aprobó finalmente el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (en adelante, ELP 2050).

Muy sintéticamente, y por lo que respecta a sus objetivos (en consonancia con las previsiones del PNIEC 2021-2030, y con la pretensión de convertir a España en un país climáticamente neutro a mediados del siglo XXI), la Estrategia-2050 se plantea la reducción de las emisiones brutas de gases de efecto invernadero en un 90% en 2050 respecto al año 1990 (lo que implica una reducción de emisiones de CO₂ desde las 334 millones de toneladas equivalentes (MtCO₂eq) emitidas en 2018 a un máximo de 29 MtCO₂eq emitidas en 2050); mientras que el 10 % restante se calcula que podría ser absorbido por sumideros de carbono.

Como es lógico, la ELP 2050 adopta un enfoque completamente transversal a largo plazo, con una particular atención en los aspectos de ahorro y eficiencia energética (con una reducción estimada de las importaciones de energía del 73% de la energía consumida en 2018 al 13% en 2050); la movilidad sostenible (desde la doble perspectiva del cambio modal e integración en la planificación urbanística, y de la energía motriz - con un objetivo de que un 79% de la movilidad se realice empleando energía final de origen renovable-); o la edificación (con la estimación de que este sector estará plenamente descarbonizado en 2050, con un especial protagonismo de la rehabilitación energética y los sistemas de climatización). Otros ejes sobre los que incide la ELP 2050 son el sector industrial (con una previsión de disminución de emisiones desde 72 MTCO₂ en 2020 a 7 MTCO₂ en 2050); la agricultura, los residuos y la economía circular (reseñemos a este respecto la toma en consideración de aspectos la mejora de la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, a la producción

de biogás, la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, entre otros). A ello hay que añadir la muy especial importancia que la ELP 2050 concede al denominado “capital natural”, fundamentalmente desde la perspectiva de su contribución a la absorción de CO₂ de la atmósfera como sumideros de carbono. En este sentido, y además de las cuestiones relacionadas con la mejora de la gestión forestal, la ELP 2050 introduce diversas previsiones como la de reforestar 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050, aumentar un 4% la superficie de tierras forestales, y restaurar y recuperar 50.000 hectáreas de humedales.

Anotemos, en fin, que todo cuanto se ha dicho ha de contemplarse en el marco de las “oportunidades de la transición ecológica” por lo que respecta a la innovación, empleo e inversión. En este sentido, la ELP estima que el impacto positivo en la generación de empleo de las medidas que establece puede cifrarse en el aumento de unos 300.000 empleos netos al año a lo largo de este periodo).

C. Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026.

Examinadas las principales novedades acaecidas en el año 2020 en relación con los elementos que conforman el Marco Estratégico de Energía y Clima, y habiendo dado cuenta también de las estrategias de emisiones a largo plazo, debemos mencionar, para cerrar el presente apartado dedicado a la integración de las consideraciones sostenibilistas en los instrumentos de planificación energética de carácter general, algunas novedades relacionadas con la planificación eléctrica que, con carácter vinculante, debe desarrollarse en el marco de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Nos referimos concretamente Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica.

Como señalábamos en la edición anterior de este Observatorio, a través de la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, se inició el proceso de elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica para el periodo 2021-2026 (PDRTEE 2021-2026), que habría de sustituir al PDRTEE 2015-2020, y cuyos contenidos pretenderían además ser congruentes con los objetivos y líneas de acción predicables de la denominada “transición energética”. En este sentido, apuntemos como aspectos generales que se desprenden del borrador sometido a alegaciones y consulta pública del PDRTEE 2021-2026, el mencionado plan se ordena a contribuir al cambio hacia un mix de generación con presencia predominante de energías renovables (en consonancia con los objetivos que en este ámbito se establecen en el PNIEC 2021-2030, y, por ello, con la identificación de algunas actuaciones posteriores al horizonte temporal de 2026).

En cualquier caso, y aunque se observa que la tramitación de este plan se ha desarrollado a lo largo del 2020 (incluyendo el inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica), lo cierto es que aún no ha sido finalmente aprobado, y de la última actuación de la que tenemos noticia es su sometimiento el 15 de febrero de 2021 al trámite de alegaciones y consulta pública. De nuevo, el Consejo de Ministros ha invocado las circunstancias derivadas del COVID-19 para justificar la falta de aprobación del PDRTEE 2021-2026. Sea como fuere, y ante la previsible falta de aprobación en un plazo razonable que ya era patente a finales del año 2020, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2020, decidió prorrogar la vigencia del PDRTEE 2015-2020. Así, pues, y en espera de la culminación de este proceso de planificación con el horizonte temporal 2021-2026, el instrumento actualmente vigente es el PDRTEE 2015-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, con las modificaciones introducidas a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, y teniendo en cuenta además las adaptaciones de carácter técnico operadas mediante la «Orden TEC/748/2019, de 27 de junio, que ya han sido objeto de mención en las correspondientes ediciones anteriores de esta obra.

5.2.2. Actuaciones en el ámbito de las energías renovables: permisos de acceso y modificación del sistema de subastas

Realizada la exposición de los principales instrumentos estratégicos y programáticos en el ámbito de la energía, y descendiendo al análisis de otras actuaciones en esta materia, debemos observar en primer lugar que, en el contexto de transición energética al que nos venimos refiriendo reiteradamente, y anotando adicionalmente la previsión que se contiene en el PNIEC 2021-2030 de instalar alrededor de 5.000 MW por año de nueva capacidad de energías renovables en su periodo de vigencia, se encuadra una profusa serie de normas aprobada a lo largo del año 2020, que afectan de manera relevante al régimen aplicable a las energías renovables. Como advertíamos al inicio de esta sección, nos limitaremos aquí a dar sucinta noticia y referencia de las mismas, remitiendo al lector a los correspondientes capítulos de esta obra para su examen pormenorizado.

Destaquemos así en primer lugar el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Muy sintéticamente, la norma mencionada ordena los permisos de acceso y conexión, modifica el sistema de subastas, aborda “nuevos modelos de negocio”, y se ocupa de diversas cuestiones relacionadas con la eficiencia energética (en relación con una parte de la Directiva 2012/27). Importa poner de relieve que este Real Decreto Ley 23/2020 ha sido objeto de diversos desarrollos reglamentarios.

En este sentido, y por lo que se refiere a la ordenación de los permisos de acceso y conexión, se ha aprobado el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. Por su parte, las disposiciones relativas al sistema de subastas han sido desarrolladas mediante el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica; al que hay que añadir la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025. Conectada con esta última Orden, se convocó la primera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables mediante Resolución de 10 de diciembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Energía.

5.2.3. Eficiencia energética en la edificación

Por lo que respecta a la eficiencia energética en el sector de la edificación, y atendiendo a los aspectos de planificación, debe mencionarse en primer lugar la Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020). Esta Estrategia, que actualiza la precedente de 2017, responde a las exigencias que se derivan de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios, modificada por Directiva (UE) 2018/844, que prevé que cada Estado miembro elaborará una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050. Todo ello facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo.

El análisis minucioso de los contenidos de la ERESEE 2020 desborda ampliamente el objeto de estas páginas, y más aun teniendo en cuenta que la presente edición de este Observatorio dedica un capítulo completo al análisis de este sector, al que nos remitimos. Baste indicar aquí, por tanto, que, por lo que respecta a sus objetivos, la ERESEE 2020 pretende alinearse con los establecidos en este ámbito por el PNIEC 2021-2030, la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, así como los relacionados con la rehabilitación energética de los edificios que marca la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. Más concretamente, y con la última meta de conseguir en 2050 una reducción de un 36,6% el consumo de energía final del sector de la edificación en 2050 respecto al consumo actual, plantea un

objetivo a 2030 de disminuir el consumo de energía final en el sector residencial en 26.394 GWh, con una importante disminución del consumo correspondiente a usos térmicos (calefacción y agua caliente sanitaria). Para ello prevé un buen número de medidas (entre las que también se incluyen las de rehabilitación en los hogares de situación de pobreza energética), estructuradas en diversos ejes, que incluyen el impulso de la coordinación sectorial, el desarrollo normativo y medidas administrativas, o la financiación.

Desde la perspectiva de las iniciativas concretas de programas de ayudas directas, cabe destacar que mediante el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, se ha aprobado y regulado un programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (programa PREE). Esta iniciativa, emparentada con las anteriores PAREER-CRECE y PAREER II, parte de la constatación de la escasa proporción de edificios existentes que han realizado intervenciones de rehabilitación energética (un 3,3%); lo que lastra la consecución de los objetivos de ahorro energético en una situación donde el 30% del consumo final de energía corresponde a los parques de edificios. Para impulsar, pues, la sostenibilidad de la edificación prevé la financiación de actuaciones que abarcan los cambios en la envolvente térmica, la sustitución de instalaciones de generación térmica con combustibles de origen fósil por fuentes renovables, o la mejora en la eficiencia energética en la iluminación, entre otras.

5.3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

El examen de la actuación del Estado desde la perspectiva de la incorporación de consideraciones sostenibilistas en las políticas sectoriales a lo largo del año 2020, nos muestra, una vez más, la atención especial que ha merecido el sector de la movilidad. Tal constatación resulta, por otra parte, completamente lógica, teniendo en cuenta tanto el papel fundamental de este sector en el desarrollo de las actividades económicas, su peso en el consumo de energía final, y los impactos ambientales que de él se derivan. En este último sentido, señalemos que, según los datos que se desprenden de la edición 2021 (serie temporal 1990-2019) del Inventario Nacional de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero y del Inventario Nacional de contaminantes atmosféricos (aprobados mediante Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental), las emisiones procedentes del transporte suponen un 29,1 % del total de las emisiones, con una evidente relevancia de las emisiones del transporte por carretera (un 26,9 % del total de las emisiones de GEI), y un menor peso de las emisiones del transporte aéreo nacional y la navegación doméstica (1,0 % y 1,1 % del total de las emisiones, respectivamente).

En los párrafos que siguen abordamos la integración de elementos de sostenibilidad en la política sectorial de movilidad y transporte en el año 2020. Para ello realizaremos en primer lugar un breve repaso de la consideración de estos factores en los principales instrumentos estratégicos de carácter general o global que afectan a estos sectores. A continuación, nos referiremos a concretas actuaciones planificadoras y de ejecución (y también alguna de carácter normativo) que inciden en aspectos concretos en estos ámbitos: vehículos y planificación del sector portuario.

5.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte

Teniendo en cuenta cuanto ha sido señalado, no resulta extraño que el ámbito de la movilidad aparezca como uno de los ejes fundamentales sobre los que inciden una buena parte de las medidas que se perfilan en todos los elementos configuradores del Marco Estratégico de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030, proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética), en la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, así como en algunos instrumentos de desarrollo como la “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”. Resulta también relevante en este punto recordar las líneas de actuación que afectan al sector de la movilidad, transportes e infraestructuras contenidas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC 2). En este último sentido, el PNACC 2 preconiza, entre otros aspectos, la incorporación de los criterios de adaptación al cambio climático a la planificación estratégica del sector transporte, o la incorporación de dichos criterios de adaptación al cambio climático en la construcción y ampliación de las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) en todas sus fases -incluyendo las de explotación y conservación-.

Más allá del apretado repaso que acaba de hacerse, y como instrumento específicamente centrado en el ámbito de la movilidad y el transporte, debemos referirnos ahora a la iniciativa más ambiciosa y ampliamente formulada emprendida por el Estado en el año 2020: la “Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030” (EM 2030). Puede describirse, utilizando los términos que emplea la propia EM 2030, como “un documento marco que guiará las actuaciones del MITMA en materia de movilidad, infraestructuras y transportes en los próximos 10 años”, que pretende sustituir a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009. Responde la EM 2030 a diversos retos que genéricamente identifica con la descarbonización de la economía, el cambio climático, la irrupción de nuevas tecnologías y la concentración cada vez

mayor de población en las grandes ciudades. Añade, además, como presupuesto para su elaboración, que las necesidades presentes se identifican más con el uso óptimo de las infraestructuras de transportes y movilidad que con la inversión en nuevas infraestructuras. Sobre esta base, la EM 2030 se estructura en nueve ejes (movilidad para todos; nuevas políticas inversoras; movilidad segura; movilidad de bajas emisiones; movilidad inteligente; cadenas logísticas intermodales; conectando Europa y conectados al mundo; aspectos sociales y laborales; y evolución y transformación del MITMA). En cuanto a sus contenidos, y centrándonos fundamentalmente en el eje 4 (movilidad de bajas emisiones), cabe destacar que, como era previsible, se ordena a reducir la contaminación atmosférica y acústica derivada del transporte, y ello a través de diversas actuaciones centradas en los aspectos que tradicionalmente han venido siendo considerados en las políticas de movilidad en estos últimos años: el desarrollo de fuentes de energía alternativas para el transporte (electrificación, hidrógeno), el estímulo de los medios de transporte de bajas emisiones, la renovación del parque de vehículos, así como en otras actuaciones relacionadas con el impulso de la sostenibilidad de los edificios e instalaciones del transporte (terminales, talleres, superficies). Entre los aspectos más destacables de esta EM 2030 está el de la previsión de arbitrar mecanismos para mejorar la integración de las consideraciones de movilidad en el planeamiento urbanístico y, desde luego, la doble previsión que realiza la EM 2030 de realizar un inventario de planes y estrategias aplicables en este ámbito (lo que ya, de por sí, sería una magnífica noticia), y de ser desarrollada a través de ulteriores instrumentos de planificación (singularmente, de infraestructuras).

Entre las denominadas medidas que incluye este vasto paraguas de la EM 2030, se incluye la elaboración de una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte; mencionada también entre los compromisos que refleja la Declaración de emergencia climática a la que nos referimos en el epígrafe correspondiente. Pues bien, debe reseñarse a este respecto que en el año 2020 se ha iniciado la tramitación de esta norma, con la realización de las consultas previas a la elaboración del primer borrador entre el 22 de julio al 15 de noviembre de 2020. Por lo que respecta a sus contenidos, y pese a tratarse de un documento, obviamente, muy embrionario, señalemos que la futura norma parece que pretende afrontar diversos retos, prácticamente coincidentes con los expuestos para la EM 2030, y que están relacionados, entre otros aspectos, con la urgencia climática, la transformación digital, los desafíos peculiares que plantea la movilidad urbana y rural (prestando particular atención al problema de la despoblación), la planificación de infraestructuras, o la financiación del transporte. Todo ello sin olvidar, además, la necesaria coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones con competencias en transporte. En este sentido, y según

se desprende de la noticia publicada por el MITMA en el mes de septiembre de 2020, parece que la LMS prevé crear un Sistema Nacional de Movilidad, entendido como un “órgano” de coordinación y cooperación interadministrativa, y que tendrá aspectos comunes con otros organismos de coordinación establecidos, como el Sistema Nacional de Salud o el Sistema Nacional de Protección Civil.

Descendiendo ya a un análisis más detallado de las acciones que se han llevado a cabo en este sector durante el año 2020, cabe señalar que, aparte de algún aspecto relacionado con la planificación de infraestructuras portuarias, las actuaciones relacionadas con las políticas de movilidad y transporte han incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con los vehículos. A ellos nos referiremos separadamente.

5.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera

El repaso de las actuaciones centradas en los vehículos debe comenzar por dar cuenta de una iniciativa que, además de los aspectos relativos a la sostenibilidad, incorpora, o pretende incorporar, objetivos de reactivación de la industria de la automoción, presentado en el mes de junio de 2020. Nos referimos al llamado “Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada”. Dotado con 3.750 millones de euros, el mencionado plan incluye un total de 20 medidas, algunas a cortísimo plazo -el mismo año 2020- y otras a medio plazo -años 2021 y 2022-, estructuradas en cinco pilares clave: 1) Renovación del parque de vehículos hacia otro más moderno y eficiente -que incluye medidas como los programas MOVES II, RENOVE, o la habilitación de uso parcial del superávit de las Entidades Locales para la renovación eficiente de las flotas-; 2) Inversiones para impulsar la competitividad y la sostenibilidad -que incluye actuaciones como la flexibilización temporal de la línea de préstamos Reindus, o la previsión de una línea ICO de vehículos de uso profesional-; 3) Investigación, desarrollo e innovación para los nuevos retos; 4) Fiscalidad para impulsar la competitividad del sector; y 5) Medidas en el ámbito de la formación y cualificación profesional. Como se comprobará inmediatamente, una buena parte de las concretas actuaciones de ejecución que se han llevado a cabo por el Estado en el año 2020 en el sector de los vehículos eficientes están presentes en este plan.

Por lo que respecta a los instrumentos de concesión de ayudas directas, hay que mencionar en primer lugar la aprobación del denominado Plan “RENOVE 2020”, dirigido a la renovación del parque de vehículos. El mencionado plan fue aprobado a través del Real Decreto Ley 25/2020, de 3

de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo; y posteriormente desarrollado a través de la Orden ICT/971/2020, de 15 de octubre, por la que se desarrolla el programa de renovación del parque circulante español en 2020 (Plan Renove 2020) y se modifica el Anexo II del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. Se trata de un programa de ayudas directas, con una dotación global de 250 millones de euros, que pretende no sólo promover la sustitución de vehículos antiguos por otros nuevos -en principio, menos contaminantes-, sino también estimular la demanda y activar la producción de vehículos automóviles. Las ayudas pueden alcanzar hasta los 4.000 euros, dependiendo del tipo de vehículo y del beneficiario. No faltaron, sin embargo, algunas críticas por parte de colectivos ecologistas, que consideraron que la tipología de vehículos subvencionables era demasiado laxa por lo que respecta a las exigencias de emisiones a la atmósfera de CO₂/km.

Continuando con los programas de ayudas, en este caso centradas en el fomento del vehículo eléctrico, hay que dar noticia del desarrollo durante el año 2020 de una nueva edición del programa MOVES (el Programa MOVES II), aprobado mediante Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla. El RD 569/2020 fue modificado posteriormente por la Disposición final Primera del Real Decreto 587/2020, de 23 de junio, por el que se regula la concesión directa de dos subvenciones a la Universidad Politécnica de Madrid y al Servicio de Salud del Principado de Asturias en materia de seguridad minera. Se trata de un programa dotado con 100 millones de euros, y que está dirigido a incentivar la compra de vehículos alternativos, instalar infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, el fomento de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y la implantación de medidas de movilidad urbana sostenible, implantadas tanto por empresas como por Ayuntamientos, para adaptar la movilidad a las exigencias derivadas del período post COVID 19. Entre las principales novedades respecto a la edición del año 2019, el Plan MOVES II incrementa tanto las actuaciones subvencionables (que incluyen las de los Ayuntamientos para adaptar la movilidad urbana a las exigencias del COVID), como el precio límite de un vehículo turismo para ser subvencionable (que, por ejemplo, en eléctricos puros o híbridos enchufables es de 45.000 euros (o 53.000 para vehículos eléctricos de 8 plazas, en caso de que el beneficiario o destinatario último sea una administración o entidades sin ánimo de lucro reconocidas de utilidad pública).

Relacionadas también con el vehículo eléctrico, pero con un carácter diferente a los instrumentos que acabamos de examinar, hay que dar cuenta también de algunas novedades relacionadas con uno de los obstáculos que más frecuentemente se arguyen para frenar su implantación: la insuficiencia (y eventualmente la ineficiencia) de puntos de recarga. De esta manera, y con el objeto de facilitar que se abran estaciones de recarga ultra rápida en carreteras, autovías y autopistas, el Real Decreto Ley 23/2020 de 23 de junio el RD Ley 23/2020 declara de utilidad pública las infraestructuras eléctricas asociadas a los puntos de recarga de alta capacidad (con potencia superior a 250 kW). Por su parte, el RD 542/2020, de 26 de mayo, por el que se modifican y derogan diferentes disposiciones en materia de calidad y seguridad industrial, modifica el Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión. Más precisamente, se modifica el apartado 3.2 «Instalaciones en aparcamiento o estacionamientos colectivos en edificios o conjunto inmobiliarios en régimen de propiedad horizontal» de la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 “con objeto de hacer posible la utilización de distintos esquemas de instalaciones, ampliando los permitidos actualmente, lo que dará mayor flexibilidad de actuación en dichas instalaciones sin minorar la seguridad” con el vehículo eléctrico.

Finalmente, y desde el punto de vista de la innovación industrial, cabe dar cuenta de otra actuación conectada con el Plan de impulso a la cadena de valor de la industria de la automoción, y que presenta además evidentes relaciones con la hoja de ruta del hidrógeno. En este sentido, mediante Acuerdo de 28 de julio de 2020, el Consejo de Ministros aprobó una transferencia de crédito de 25.000.000 euros al Ministerio de Ciencia e Innovación para financiar el programa dedicado a la "Innovación industrial en hidrógeno renovable para la movilidad sostenible". El objetivo de este programa es financiar proyectos que tengan como temática principal la aportación del hidrógeno limpio a la movilidad tanto en el transporte público como privado.

5.3.3. Movilidad urbana sostenible

Desde otra perspectiva, específicamente centrada en incentivar proyectos singulares en materia de movilidad sostenible, reseñemos que durante el año 2020 se han tramitado, y resuelto definitivamente (mediante Resolución de la Presidenta del IDAE de 22 de septiembre de 2020), las solicitudes de ayuda que se habían solicitado en el marco del programa MOVES Proyectos Singulares, regulado por las bases contenidas en la Orden TEC/752/2019, de 8 de julio, y convocado mediante Resolución de 24 de

julio de 2019 del Consejo de Administración del IDAE. La explicación detallada de este programa puede encontrarse en la edición anterior de este Observatorio. Baste recordar aquí que su objeto era financiar proyectos singulares de gestión integrada de la movilidad ubicados en ciudades Patrimonio de la Humanidad, municipios con alto índice de contaminación o proyectos ubicados en islas, y proyectos relativos a desarrollos experimentales e innovadores, llevados a cabo en el territorio nacional, relacionados con el vehículo eléctrico.

Este programa, no obstante, no ha sido convocado en el año 2020, a pesar de que en relación con el tercer eje (investigación desarrollo e innovación) del Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada, era una de las medidas que a corto plazo debían llevarse a cabo (en julio de 2020).

5.3.4. Planificación en el sector portuario

La actuación el Estado en el año 2020 ha tenido también alguna incidencia relacionada con la realización de trabajos previos para la elaboración y aprobación de un nuevo “Marco Estratégico de Puertos del Estado”. Se trata de un instrumento de planificación que define el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación, y los objetivos generales del conjunto del sistema portuario. Pese a su amplitud, importa subrayar que sus determinaciones condicionan el resto de planificación portuaria (Planes Estratégicos, Planes Directores de Infraestructuras y Planes de Empresa). Pues bien, durante el año 2020 se han llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a la elaboración de un nuevo Marco Estratégico de Puertos del Estado. En este sentido, se celebró un seminario de autoridades portuarias durante el mes de julio de 2020, del que, tras debatir diversos aspectos y propuestas relacionados con este instrumento de planificación, resultó un documento de conclusiones que había de servir de base para la elaboración del nuevo Marco. Del contenido del documento de conclusiones cabe destacar que resalta como principios rectores de actuación en el seno del sistema portuario de interés general, a efectos del mencionado Marco Estratégico, los de la eficiencia, sostenibilidad, seguridad y digitalización. En el momento de redactar estas páginas el Marco no ha sido aún aprobado, aunque a juzgar por las previsiones expresadas por el presidente del Organismo Autónomo Puertos del Estado en el mes de enero de 2021, esta aprobación no debería demorarse demasiado.

5.4. INDUSTRIA: ESTATUTO DEL CONSUMIDOR ELECTROINTENSIVO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

Aunque con menor incidencia que en 2019, el repaso de la integración ambiental en las políticas sectoriales estatales en el año 2020 presenta algunos aspectos dignos de mención por lo que respecta al sector industrial. Algunas de estas actuaciones ya han sido expuestas en otros apartados de este capítulo (como el "Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada"); por lo que corresponde detenernos ahora en las principales novedades de carácter normativo, y también en alguna actuación relacionada con los programas de ayudas a la eficiencia energética.

Las novedades de índole normativa se centran en la regulación de dos figuras relevantes para la consecución de los objetivos del Marco Estratégico de Energía y Clima, como son las redes eléctricas de distribución cerradas (un tipo especial de redes que permiten contemplar la realidad de la industria interrelacionada entre sí en determinados ámbitos territoriales reducidos - polígonos-, y que permite así una reducción de costes económicos de la energía eléctrica para la mediana y gran industria); y el consumidor electrointensivo (concepto referido, básicamente industrias cuyos procesos de producción exigen un elevado uso de la electricidad, y cuyos costes de suministro pueden llegar a representar hasta el 50 por ciento de sus costes productivos).

En este sentido, recordemos que el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, introdujo y estableció los principios básicos de la regulación de ambas figuras, y se remitió para su desarrollo a sendos Reales Decretos que deberían haberse aprobado en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Pues bien, trascurridos dos años desde la entrada en vigor del RD Ley 20/2018, ha visto la luz la primera de las normas de desarrollo que preveía: el Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos. Por lo que respecta a sus contenidos, muy sintéticamente, destaquemos que el RD 1106/2020 establece: a) los requisitos para que un consumidor pueda optar a la categoría de electrointensivo (incluyendo, entre ellos, el de haber consumido, durante al menos dos de los tres años anteriores un volumen anual de energía eléctrica superior a 1 GWh; así como el de operar en un sector o subsector de actividad incluido en su anexo); b) el procedimiento para la certificación de la condición de consumidor electrointensivo; c) las obligaciones de los consumidores electrointensivos; d) el mecanismo de compensación de los cargos por la financiación de la retribución específica a renovables y cogeneración de alta eficiencia y por la financiación adicional en los

territorios no peninsulares; y e) el mecanismo de cobertura de riesgos derivados de la adquisición a medio y largo plazo de energía eléctrica por consumidores electrointensivos. Importa destacar que, por lo que respecta a este último punto, el RD 1106/2020 precede a desarrollar reglamentariamente las previsiones de los artículos 14 y 15 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

La regulación de las redes de distribución eléctrica cerradas continúa pendiente de aprobación, a pesar de que es un aspecto recogido en el Plan Anual Normativo para 2020, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2020.

En el ámbito de la eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, cabe referirse a dos actuaciones relacionadas con programas de ayudas. En realidad, ambas no son sino la continuación y ampliación, ya sea en presupuesto o en periodo de vigencia, de una iniciativa emprendida en el año anterior: la prevista en el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial. En este sentido, destaquemos que, mediante Resolución de 14 de abril de 2020 del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, se amplió el presupuesto inicial de 307 millones de euros con 7,3 millones de euros adicionales. Por otra parte, su periodo de vigencia también se prorrogó seis meses más (hasta junio de 2021), mediante el Real Decreto 1186/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial. Los motivos de tal prórroga se relacionan con la crisis del COVID desde una doble perspectiva: atonía en las solicitudes por la crisis sanitaria, y posibilidad de que constituya un mecanismo que incentive la recuperación económica. Finalmente, y a pesar de que se trata de una iniciativa ya comentada en la edición anterior de este Observatorio, recordemos que la finalidad de este programa de ayudas se centra en incentivar la realización de actuaciones en el sector industrial que reduzcan las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, contribuyendo a alcanzar con ello los objetivos de reducción del consumo de energía final que fija la Directiva 2012/27/UE.

5.5. AGRICULTURA

Son diversas también las novedades que ofrece este sector en el año 2020 tanto en el plano organizativo como en la legislación sectorial agrícola. También es remarcable el protagonismo que se atribuye a la agricultura sostenible en instrumentos aprobados este año y que atañen e impactan sobre

diversos sectores como son los relacionados directamente con la energía, cambio climático y transición justa. Sin que pueda olvidarse, como se verá, la notable riqueza que como es habitual ofrece la actividad pública de fomento sobre la actividad agrícola, en un año tan singular como el que ahora examinamos.

De un lado, como ha sido apuntado, en primer lugar, se produce una reorganización ministerial que afecta al que actualmente se denomina Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (RD 139/2020 y RD 430/2020). De ella debemos retener, fundamentalmente el importante papel que se desempeña desde la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que constituye, bajo la dependencia del Ministro/a, el órgano que establece propuestas y ejecuta las políticas ministeriales en esta materia, y el directamente responsable de la Política Agrícola Común (PAC), la política de desarrollo rural, la política de regadíos y el desarrollo y coordinación de las relaciones multilaterales en el marco de las políticas agroalimentarias, la innovación en el sector agrario, alimentario y en el medio rural, y el sistema alimentario. También desde allí se determinan los criterios que sustentará la posición española ante la Unión Europea y los acuerdos de ésta con terceros países que tengan contenido agrario y alimentario. De esta Secretaría General dependen dos Subdirecciones Generales. La Subdirección General de Apoyo y Coordinación y la Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias.

En el plano normativo debe darse cuenta de diversos ejemplos de normas cuya aplicación puede contribuir a la integración de aspectos sectoriales ambientales y de sostenibilidad en este sector productivo.

En primer lugar, en desarrollo de una parte del título IV de la Ley 30/2006 de semillas, plantas de vivero y de recursos fitogenéticos debe recordarse que en su día se aprobó el Reglamento del Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación (RD 199/2017). El mismo año había sido aprobado el acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres mediante el Real Decreto 124/2017. Actualmente observamos que se procede a la compleción de este paquete normativo, y en este sentido, debe darse cuenta de la aprobación del Real Decreto 429/2020 por el que se aprueba el Reglamento sobre acceso a los recursos fitogenéticos (material genético de origen vegetal) de valor real o potencial para la agricultura y la alimentación y a los cultivados para utilización con otros fines. De esta forma ningún recurso queda al margen de la obligación de las autoridades españolas de conservar el patrimonio genético español procedente de especies vegetales. Respecto al acceso a dichos recursos se introducen las disposiciones necesarias para el cumplimiento del Tratado Internacional y

del Protocolo de Nagoya, en relación con los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, instando, en suma, a promover la mejora vegetal con la participación de los agricultores así como incentivar el uso de variedades o especies infrautilizadas, locales y adaptadas a condiciones locales, incluyendo además las variedades o especies que sean más resilientes a los impactos del cambio climático. Se crea también la figura del productor de semillas que potenciará la conservación y el uso sostenible de los recursos filogenéticos, haciendo especial énfasis en aquellas variedades bien adaptadas a condiciones locales concretas o resistentes a los impactos del cambio climático. Se establece, además, la Comisión Nacional sobre acceso a los recursos fitogenéticos.

Durante el año 2020 han sido aprobadas también otras normas que merecen alusión, en tanto que, como apuntábamos, inciden en el sector agrícola y pueden favorecer la integración de aspectos ambientales y de sostenibilidad. Se trata, en primer lugar, del Real Decreto 541/2020, por el que se actualiza la normativa técnica sobre producción control y certificación oficial de plantas de vivero y semillas de diversas especies vegetales. Allí se incorporan normas europeas en materia de plagas de los vegetales en semillas y otros materiales de reproducción vegetal. Con igual propósito de adaptación a la legislación europea se localizan dos normas adicionales. De un lado, el Real Decreto 558/2020 por el que se modifican distintos Reales decretos que establecen normativa básica de desarrollo de reglamentos de la Unión Europea en materia de frutas y hortalizas y vitivinicultura. Y también, por último, la Orden APA/161/2020, de 20 de febrero sobre comercialización de los fertilizantes en la Unión Europea.

También incide sobre el sector agrícola el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. En este caso, el primer comprador del empresario agrícola o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción. También, para fomentar la agricultura se introducen mejoras en la contratación, así como en la tributación IRPF de jóvenes agricultores. Tomando tal Decreto ley como base, y fruto de la tramitación parlamentaria correspondiente, tengamos en cuenta que ha sido aprobada posteriormente la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

Más allá de las innovaciones reseñadas, el año 2020 ha ofrecido diversos exponentes de la relación entre agricultura y política dirigida a afrontar el cambio climático. De un lado, debe recordarse que el 21 de enero se procedió adoptar la Declaración de Emergencia climática por el Consejo de Ministros. Allí se contienen 30 líneas de acción prioritarias para combatirlo, que se van desgranando de la mano de políticas transversales. Entre ellas, también se alude a la agricultura. Se pone énfasis en que la meta consiste en lograr un sistema agrario neutro en emisiones de CO₂ equivalente. Se persigue fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural y generar también nuevo empleo verde.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021, en que ha aflorado como Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, fundamentalmente reconociendo la relevancia de la política agrícola tanto para la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como para alcanzar la neutralidad climática. Por ello, se incorporan medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad. Se hace saber que las Administraciones Públicas deberán incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de su capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono

En este mismo sentido, y en el marco de lo que viene denominándose ETJ (Estrategia para la Transición Justa) debe apuntarse que desde el ámbito público estatal todo indica que la transición ecológica del sector agrícola se concibe no solo en tanto que una oportunidad para la creación de empleo, sino también como instrumento de mejora en la salud de los trabajadores y en la consecución de un sistema agroalimentario que genere más bienestar.

También debe subrayarse aquí, porque su importancia es igual a la que remarcamos para el sector forestal y el ganadero, que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se atiende también al ámbito agrario. Se apunta que el cambio climático debe proyectarse en aquellos instrumentos jurídicos que afecten la Política Agraria Común post 2020 de España, fomentando que se proceda a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con tal sector y atendiendo a los diversos escenarios climáticos. Todo indica que se tratará de una constante en la actuación pública de los próximos años.

En el contexto también de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse asimismo que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). Dentro de los múltiples aspectos que contempla, como allí se dice, se pone énfasis en que el sector de la agricultura también experimentará un avance significativo en su proceso hacia una economía neutra en emisiones. Aunque, por sus características, la descarbonización en este ámbito es limitada, la senda facilitada por la ELP se afirma que permitirá lograr una reducción importante de emisiones de forma absoluta gracias a la mejora de la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, a la producción de biogás, a la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, la digitalización y las tecnologías inteligentes para el riego y la fertilización, así como a la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria de consumo nacional y a la modificación progresiva de los hábitos alimentarios para retornar a dietas más saludables y equilibradas como la dieta mediterránea.

El Consejo de Ministros ha aprobado el pasado 27 de octubre la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Igual que apuntamos para el subsector forestal, también debe destacarse ahora que se hace saber que los suelos agrarios serán esenciales para la reducción de emisiones y la adaptación al cambio climático.

Para terminar este subapartado, apuntemos que el 8 de septiembre el Consejo de Ministros ha aprobado, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, que se concibe como el marco de referencia plurianual cuyos objetivos son compartidos por la totalidad de las Administraciones Públicas con competencias en materia de fomento de la investigación científica, técnica y de innovación. Pues bien, destaquemos que entre los sectores estratégicos que han sido escogidos para los próximos años se encuentra con el número 6 el denominado: Alimentación, Bioeconomía, Recursos Naturales y Medio Ambiente: de la biodiversidad a la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible y al estudio de agua y océanos

Desde otra perspectiva, y como ya avanzábamos, el periodo 2020 ha sido especialmente prolijo en actividad de fomento e incentivación de la actividad y empleo agrícola. De un lado, se ha aprobado el Real Decreto 137/2020, de 28 de enero, por el que se modifican las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el fomento de la integración de entidades

asociativas agroalimentarias de carácter supraautonómico, que contribuyan a la sostenibilidad de nuestro sistema agroalimentario y al mantenimiento de nuestras zonas rurales. También el Consejo de Ministros ha autorizado, la concesión de ayudas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2020. Estas ayudas, cofinanciadas por Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), ascienden a 13.832.195,28 euros para el ejercicio 2020 y de 25.000.000 euros para el ejercicio 2021.

Para el fomento del empleo agrario, en el contexto del Covid, se ha aprobado el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, que han de permitir garantizar la disponibilidad de mano de obra para hacer frente a las necesidades de agricultores y ganaderos. Su objetivo es asegurar la recolección en las explotaciones agrarias, y el abastecimiento de la población, ante la disminución acusada de la oferta de mano de obra como consecuencia del COVID-19. Se trata de una norma convalidada por el legislador estatal y que también se ha tramitado posteriormente como proyecto de ley.

Por su parte, observamos como de la mano del Real Decreto 730/2020, de 4 de agosto, se regula la concesión directa de subvenciones en materia agroalimentaria y pesquera a diversas entidades, para objetivos diversos entre los que se incluye la sostenibilidad del sector agroalimentario (valor total de 7,8 millones de euros). No debe olvidarse que con esta norma se pretende garantizar el mantenimiento de la actividad agraria, pesquera y alimentaria, dada su importancia social, económica, ambiental y cultural para nuestro país.

Como consecuencia del temporal, provocada por la borrasca "Gloria", entre los días 19 y 24 de enero, ha habido que lamentar daños y cuantiosos daños en infraestructuras), en la agricultura y en la ganadería. Se han previsto por tanto subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica. También, como consecuencia de la DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos), han sido establecidas ayudas a las explotaciones agrarias y ganaderas y los siniestros de 2019 que ocasionaron daños tanto en la producción como en elementos de las explotaciones agrarias. Asimismo, ha sido dictado el Real Decreto 507/2020, de 5 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la obtención de avales por titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía y otras situaciones excepcionales. El objeto es garantizar préstamos para financiar sus explotaciones.

En apoyo sector vitivinícola se ha preparado el Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español, que se observa que ha sufrido cierta demora en el tiempo por las consideraciones esenciales efectuadas por el consejo de Estado en su dictamen número 296/2020.

Algunas Comunidades Autónomas ha sido destinatarias de particulares convocatorias. Así, entre ellas, para el apoyo de las renovables en Andalucía y Extremadura. Se establecen bajo el convencimiento de que posibilitarán una reducción de costes y de la dependencia energética de las empresas, permitiendo mejorar su competitividad y reducir su exposición a las variaciones de los precios de los combustibles. También se ha aprobado el Real Decreto 1161/2020, de 22 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para abaratar a los agricultores el sobrecoste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola en Canarias (8.000.000 euros). En este punto anotemos también que el Consejo de Ministros ha autorizado la celebración del contrato para mejorar el estado de los canales en zonas regables de la Confederación Hidrográfica del Ebro. El objetivo de estas actuaciones es impulsar el ahorro, eficiencia y sostenibilidad en el uso de recursos hídricos (valor estimado de 17.470.467,42 euros). Se vinculan a la renovación de infraestructuras hidráulicas asociadas a las zonas regables para mitigarlas excesivas pérdidas y garantizar un uso sostenible y responsable del agua en la agricultura, asegurando el buen estado de ríos, acuíferos y humedales.

Además de tales ayudas, se han realizado contribuciones en el ámbito internacional. Así se han destinado por ejemplo 205.000 euros a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con la que se colaborará en cuatro de sus programas de trabajo. También ha sido beneficiado el Fondo Fiduciario para el Programa de Profesionales Asociados (APO) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con un importe de 162.313 euros.

5.6. GANADERÍA

La incidencia de la actuación ambiental del Estado desarrollada a lo largo del año 2020 y que afecta al sector de la ganadería presenta un indudable interés, que se manifiesta, en primer lugar, desde la perspectiva de la organización administrativa. Así, en el nuevo organigrama ministerial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo) el desarrollo de esta política se incardina en el interior de la

Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Esta Secretaría General, bajo dependencia del ministro/a, constituye actualmente el órgano responsable de la política sobre ganadería y sanidad animal y bajo ella se alinean la Subdirección General de Producciones Ganaderas y Cinegéticas y La Subdirección General de Medios de Producción Ganadera.

Repasamos a continuación las principales novedades acaecidas desde el punto de vista estratégico, normativo y de ejecución.

Desde el punto de vista de la inclusión de estas consideraciones en los instrumentos estratégicos y de planificación de carácter general, debe resaltarse la relación de la actividad ganadera con instrumentos jurídicos vinculados al cambio climático. En este sentido, apuntemos que se observa cómo en el Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-203) aprobado el 22 de septiembre por el Consejo de Ministros, se decide que una de las líneas de acción a emprender teniendo en cuenta los nuevos escenarios climáticos es precisamente la de revisar los planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con los sectores de la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura. También referíamos el año anterior como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, documento programático de amplísimo alcance, aborda políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería. Muestra de nuevo de la interconexión entre diversos instrumentos también localizamos este año otro instrumento aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión de 3 de noviembre. Se trata de la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). A él nos referiremos en diversos puntos de esta edición del OPAM. Se dirige, según expresa, a cumplir compromisos europeos e internacionales y a conseguir la neutralidad climática no más tarde de 2050, identificando las oportunidades que ofrece esa transición en materia económica y de generación de empleo. En este punto nos interesa por cuanto se prevé que su aplicación también permitirá minimizar emisiones en tanto posibilitará mejorar la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, la producción de biogás, la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, la aplicación de la digitalización y las tecnologías inteligentes para el riego y la fertilización, así como a la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria.

Por lo que respecta a los aspectos normativos, debemos destacar la aprobación de un Real Decreto que afecta al sector porcino, que constituye, como es sabido, un ámbito indudablemente relevante a nivel económico. Así, con la voluntad de ofrecer un marco de ordenación que permita disponer de una estrategia estable, que afronte los retos más significativos del sector para la próxima década, se ha aprobado el Real Decreto 306/2020, de 11 de

febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y por el que se modifica intensamente la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo. Ya dábamos cuenta de su elaboración el año pasado, destacando que son diversos los aspectos que deben resaltarse sobre tal norma, más allá del que inicialmente puede ya intuirse, en tanto que con ella se procede a realizar una actualización, derogación y modificación de los contenidos presentes en los previos Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, en el Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, así como de la Orden de 30 de junio de 1982 sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas extensivas.

La nueva norma se enmarca también en un esfuerzo de programación del que dábamos cuenta el año anterior. Nos referimos a la aprobación por parte del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2019 del Primer Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA). El Programa ha sido objeto de publicación en el BOE el año 2020. Por tal razón volvemos a mencionarlo y a recordar que, por lo que respecta a la contaminación atmosférica, uno de los sectores de la Programa afecta al sector ganadero en tanto que para reducir el amoníaco y otros gases contaminantes (como partículas y compuestos orgánicos volátiles), deberá incidirse sobre la gestión de estiércoles en alojamientos de animales y también en su almacenamiento, tanto en ganado porcino, bovino como aviar.

De la nueva disposición de 2020 resaltamos que persigue (artículo 1) la ordenación zootécnica y sanitaria de las explotaciones porcinas intensivas, en cuanto se refiere a la capacidad máxima productiva, las condiciones mínimas de infraestructura, equipamiento y manejo, ubicación, bioseguridad y condiciones higiénico-sanitarias y requisitos medioambientales, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad ganadera en el sector porcino, conforme a la normativa vigente en materia de higiene, sanidad animal, identificación y registro, bienestar de los animales, medio ambiente y cambio climático. Se trata por tanto de una norma de gran interés e impacto en el territorio del Estado, y en la actividad referida, como evidencia por ejemplo que la totalidad de requisitos que se exigen debe integrarse en el denominado Sistema Integral de Gestión de las granjas de ganado porcino. De otro lado, destacamos que se instaura un registro de gases contaminantes y de efecto invernadero de manera individualizada para cada granja incluyendo emisiones y las técnicas que utiliza para su reducción ("Mejores técnicas disponibles"). Otro aspecto de gran interés es que estamos ante legislación básica del Estado (cimentada en los artículos 149.1.13, 16, y 23 de la Constitución) y que los avances que contiene todo indica que debieran ayudar a evitar y mejorar problemáticas ambientales especialmente comunes a este sector que afectan diversos lugares de la geografía española. Otros aspectos puntuales del RD 306/2020, que estamos analizando, presentan

también un interés. Entre ellos el que en la norma se establezca la obligación del titular de disponer de un plan de bienestar animal. También la previsión de que cuando se disponga de cantidades de estiércoles no asumibles por tierras agrícolas, podrá ser necesario destinarlas a instalaciones de tratamiento i proceder a aplicar en tal punto aquello que se dispone en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Subrayemos que la norma incluye además mecanismos de coordinación entre autoridades competentes, prevé que se planifiquen los controles oficiales, y crea también una Mesa de ordenación de los sectores ganaderos como órgano de diálogo y asistencia para el cumplimiento de su dictado.

A nuestros efectos, interesa especialmente lo que concierne a la gestión ambiental de las granjas porcinas, sin que desconozcamos, como se ha dicho, que en la norma también se atiende, como hemos visto, a otros extremos de interés como es el de la sanidad animal. Respecto al primer aspecto, como era de esperar, la norma persigue afrontar los impactos ambientales que habitualmente produce esta actividad y que inciden sobre agua, suelos y la lucha contra el cambio climático. Interesa además lo que respecta a emisiones a la atmósfera (especialmente GEI y amoniaco) y su potencial afección negativa a agua y suelo (pues debe garantizarse una gestión adecuada del estiércol). El contexto en el que nos movemos, que nos recuerda bien la Exposición de Motivos de la norma, es harto conocido. Además, no puede olvidarse tampoco que a nivel estatal deben conseguirse los objetivos y atender a las prescripciones que se derivan de la legislación sobre cambio climático y de la Directiva europea 2016/2284, de 14 de diciembre de 2016 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. También, los que se incluyen en la norma interna que transpone esta última (Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos) así como el contenido previsto en el reciente Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica aprobado por el Consejo de Ministros antes referido. En cualquier caso, recordemos que la norma incorpora un programa de reducción de emisiones, estableciendo un Plan de Gestión Ambiental individualizado.

Además del RD 306/2020 que se acaba de analizar con cierta extensión, es preciso aludir de manera más escueta a otras normas sectoriales aprobadas en 2020. Entre ellas el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), que incidirá en la evolución del sector de la ganadería impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la

cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. El primer comprador del empresario agrario, ganadero, pesquero o forestal o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción.

De otro lado, también se localiza este año el Real Decreto 138/2020, de 28 de enero, por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (complejo *Mycobacterium tuberculosis*).

Finalmente, y, por lo que respecta a los programas de ayudas, también 2020 ha sido un año que presenta particular interés por cuanto se han establecido también para las explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por las inclemencias climáticas (DANA) durante el año anterior. Además, se ha decidido la distribución territorial de 7.679.764 euros para diferentes líneas de apoyo a los sectores agrícola y ganadero. Por último, se han convocado una línea de ayudas singular para Andalucía y Extremadura que forma parte de los acuerdos alcanzados en febrero por el Gobierno en el marco de la Mesa de Diálogo Agrario para impulsar la instalación de fuentes de energía renovables en agricultura y ganadería. Se establecen bajo el convencimiento de que permitirán una reducción de costes y de la dependencia energética de las empresas, permitiendo mejorar su competitividad y reducir su exposición a las variaciones de los precios de los combustibles.

5.7. POLÍTICA FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

En el ámbito forestal, han sido diversas las actuaciones públicas llevadas a cabo durante 2020 que merecen nuestra atención. Algunas presentan interés porque inciden exclusivamente en el ámbito forestal, otras, observaremos que proceden de instrumentos de alcance más general, y en los que conviven muy diversos sectores.

El primer punto a destacar tiene que ver con la organización administrativa. Fruto de la reorganización ministerial, observamos como la Política forestal desaparece del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, donde antes se ubicaba bajo la denominación de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal. Actualmente el grueso de la actuación pública en este ámbito se incardina en el interior del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tal como se deriva del dictado del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril. Debe resaltarse que bajo la Secretaria de Estado de Medio Ambiente se integra la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, y en su seno, se ubica hoy la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la

Desertificación. Qué duda cabe que este nuevo planteamiento organizativo incidirá notablemente en el día a día de esta política pública. Ya hemos comentado esta cuestión en un punto anterior de este Observatorio, el relativo a la organización Administrativa. De todos modos, resaltemos ahora que no puede olvidarse tampoco que en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo) permanecen todavía en su día a día algunos aspectos puntuales importantes para el sector. Se trata de los relacionados con la financiación de desarrollo rural y también con la Sanidad forestal, precisamente ubicados en el interior de la Dirección General de la Producción Agraria, y dependiendo de ella, en la Subdirección General de Sanidad e Higiene Vegetal y Forestal.

Más allá del ámbito organizativo, el año 2020 ha sido trascendental en materia climática/forestal. De un lado, debe recordarse que el 21 de enero se procedió adoptar la Declaración de Emergencia climática por el Consejo de Ministros. Allí se contienen 30 líneas de acción prioritarias para combatir el cambio climático que se van desgranando de la mano de políticas transversales. Entre ellas, también la forestal. El acuerdo pretende fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural y generar nuevo empleo verde. En tal contexto el Gobierno se compromete a elaborar una Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y, a nuestros efectos, también la Estrategia Nacional Forestal. Su aprobación deberá esperar a otro momento posterior al que analizamos, toda vez que la titular del MITECO ha reiterado, en el primer trimestre de 2021, que se mantiene el compromiso del Gobierno en aquella dirección.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021 en que se ha aprobado la Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, fundamentalmente reconociendo la relevancia de la política forestal tanto para la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como para alcanzar la neutralidad climática. Por ello, se incorporan medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, pero también de los montes y de los suelos forestales, y entre ellas, destaquemos la elaboración de un mapa de vulnerabilidad. Se hace saber que las Administraciones Públicas deberán incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de su capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

En la sesión de Consejo de Ministros de 22 de septiembre, ha sido aprobado además el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se definen y describe 81 líneas de acción a desarrollar en los diferentes sectores socioeconómicos reubicadas en 18 ámbitos de trabajo, entre los que se encuentran, como puede adivinarse, la protección forestal. El plan opta porque el cambio climático se integre necesariamente en aquellos instrumentos de planificación que afecten el mantenimiento y mejora de los recursos forestales. También deberán revisarse las directrices y normas de gestión forestal. De otro lado, en los instrumentos que afrontan los incendios forestales deberá atenderse asimismo a las proyecciones climáticas existentes.

En el marco de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse también que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). El capital natural es uno de los grandes protagonistas, no solo por su valor intrínseco, sino también por su contribución a la absorción de CO₂ de la atmósfera. Aquel instrumento pone énfasis en que el papel de los sumideros de carbono, esencial en este proceso, se reforzará mediante la reforestación de 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050. También se prevé aumentar en un 4% la superficie de tierras forestales, la mejora de la gestión forestal y la restauración y recuperación de 50.000 hectáreas de humedales hasta 2050.

Como ya conocemos, el Consejo de Ministros ha aprobado el 27 de octubre la denominada Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Sería, a nuestros efectos, una hoja de ruta fundamental para la recuperación verde y para atraer inversiones en las próximas décadas. En este sentido, constatamos que en ella se insiste en que la naturaleza debe concebirse como un aliado crucial en la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se considera que los suelos agrarios y forestales, serán esenciales para la reducción de emisiones y para la adaptación al cambio climático.

También incide puntualmente sobre el sector forestal el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. El primer comprador del empresario forestal o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción.

Y acabamos este apartado del OPAM haciendo referencia a dos aspectos clásicos en esta materia. El relativo a los incendios forestales y el que se refiere a las ayudas económicas

Respecto a los Incendios forestales, debemos comenzar aludiendo al Plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales 2020. Aquí merece destacarse algún extremo. En este sentido y en el ámbito de la Justicia, durante 2020 se observa que por parte de la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente se insta a las Fiscalías territoriales, siempre que su organización lo permita, a la designación de un Fiscal especialista en materia de incendios forestales que pueda asumir las tareas concretas en la materia. Se resalta además la importancia de que los Ayuntamientos dispongan de Planes de Prevención de Incendios. Además de tal punto, se alude a la necesaria existencia de un Plan específico contra incendios forestales del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, así como al apoyo que debe brindarse a proyectos de investigación orientados a fomentar actividades de I+D+I para prevenir y paliar los efectos devastadores de los incendios forestales,

Refirámonos por último a contribuciones económicas de interés en el periodo que nos ocupa. De un lado, debe aludirse, como instrumento general, a la aprobación del Real Decreto 1056/2020, de 1 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente, interesante especialmente porque, entre otros, establece un programa de incentivos para promover y facilitar el desarrollo de iniciativas locales en materia de cambio climático; también persigue contribuir al desarrollo sostenible del sector forestal y de las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, preservando la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos forestales.

Mas puntualmente, aludamos a que, durante este periodo, se ha adoptado una convocatoria para cubrir la pérdida de cubierta vegetal por causa del incendio acontecido a partir de 21 de agosto de 2020 en la isla de La Palma (600.000 euros). También se ha autorizado al IDEA para que lance una convocatoria de ayudas de 12 millones de euros para apoyar la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica en Galicia, que suponen una apuesta importante por el impulso a las energías renovables eléctricas, entre otros, en los sectores, forestal y maderera. También se ha decidido otorgar, en Consejo de Ministros de 1 de diciembre, la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la ejecución de obras de seguridad minera y clausura en la instalación de residuos mineros abandonada denominada "El Lirio" en el marco de las actuaciones previstas en la Hoja de Ruta del Mar Menor y por valor de 4 millones de euros. Presenta relevancia el hecho de que durante un plazo de, al menos, 75 años desde la concesión de esta subvención, quedará prohibido

cualquier uso distinto de la restauración y repoblación forestal. Por último, apuntemos que durante este año también se ha decidido otorgar una contribución española voluntaria al Instituto Forestal Europeo para gastos de funcionamiento de su Oficina Regional en Barcelona (EFIMED) por importe de 200.000 euros.

Cerremos este apartado mencionando futuras iniciativas legislativas, que probablemente nos acompañaran en la edición del OPAM del año próximo. Así, durante 2020 se ha sometido a información pública, desde el 3 de diciembre hasta el 3 de enero 2021, el Proyecto de Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, que afronta la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos forestales de interés nacional y, en concreto, los instrumentos de planificación, coordinación y colaboración para su conservación in situ y ex situ. Más allá, hemos tenido conocimiento de que también se han sometido a consulta previa otras iniciativas normativas. Concretamente el “Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas”; También se consulta sobre la necesidad, conveniencia, contingencia, y oportunidad de configurar en España un marco básico común regulador a través de una ley básica de agentes forestales y medioambientales; También, sobre la necesidad, conveniencia, contingencia, y oportunidad de configurar en España un marco básico común regulador de un posible Estatuto de los Bomberos Forestales

5.8. PESCA

Como en el año anterior, debe destacarse también que la integración de aspectos ambientales en el sector pesquero es otro de los ámbitos que contiene diversidad de actuaciones a lo largo del año 2020. No resulta posible, tampoco en esta ocasión, ocuparse en detalle de todas ellas. Baste de nuevo dejar constancia y mencionar las que respecto de esta actividad de especial importancia económica para los municipios costeros nos han parecido más atractivos a los efectos del presente OPAM.

Debe realizarse, en primer lugar, un apunte respecto de la organización administrativa del nuevo Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (RD 430/2020) así como sobre compromisos adoptados que habrán de irse implementando durante presente legislatura. La anterior Dirección General de Recursos Pesqueros, mencionemos que ahora, en el seno de la Secretaría General de Pesca, pasa a denominarse Dirección General de Pesca Sostenible con el fin, declarado, “de recalcar el compromiso con la sostenibilidad del sector pesquero español, en consonancia con los principios de la Política

Pesquera Común y de los acuerdos y organizaciones internacionales sobre océanos". Tengamos presente también, para los próximos tiempos, que el ministro, en comparecencia en el mes de junio en el Senado, ha subrayado la apuesta del Gobierno por un desarrollo sostenible de la pesca en las dimensiones económica, social y medioambiental. Se ha destacado el gran esfuerzo ya realizado por el sector ante la prohibición de los descartes y el reto que les supone alcanzar el rendimiento máximo sostenible en la mayoría de las especies comerciales atlánticas. Para ello, se hace saber que ya se han introducido cambios en la gestión pesquera para propiciar la recuperación de las pesquerías. Entre los compromisos que se asumen, se encuentra el de avanzar en la elaboración del Programa Operativo para aplicar adecuadamente la Política Común de Pesca, así como culminar la elaboración del reglamento de control, eje que será fundamental para la lucha contra la pesca ilegal. También se hace saber que se revisará la ley de Pesca Marítima del Estado para una mejor aplicación de la Política Pesquera Común y que se trabajará en diversos proyectos de ley que constituyen una apuesta institucional y normativa para lograr que el sector de la pesca y la acuicultura sea cada vez más sostenible y competitivo. Se trata en primer lugar del proyecto de ley de pesca sostenible e investigación pesquera (que se dice que quiere ser un pilar eficaz para conseguir la modernización del sector pesquero español y garantizar su continuidad para lograr un aprovechamiento óptimo y duradero de los recursos marino). A él le acompañarán el proyecto de ley de modernización del control e inspección y del régimen sancionador (elaborado con el fin de disponer de un sistema eficaz en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada), y el proyecto de ley de digitalización, ordenación y comercialización del sector. También se nos avanza que existirá en este paquete normativo un cuarto proyecto de ley, diciéndose que es el que permitirá la adecuación de la acuicultura española a las directrices de la Unión Europea. Todo indica, por tanto, que estamos ante cuestiones de relevancia que nos acompañarán en la próxima edición del observatorio.

Pasemos a continuación a dar noticia de instrumentos del año que nos ocupa que son de especial interés, comenzando por los aspectos relativos a la protección de los recursos. En primer lugar, anotemos que ha aflorado el informe técnico que analiza los resultados de 175 proyectos marinos cofinanciados por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en los últimos años. De él queremos resaltar que en el territorio estatal ha sido alcanzado ya cerca del 13% de superficie marina protegida, superando por tanto el 10% que marca el Convenio de Diversidad Biológica, encontrándonos por tanto en camino para alcanzar el 30% de protección para el año 2030. Un 53% de los proyectos marinos avanzado en la integración de políticas sectoriales,

particularmente al trabajar con el sector productivo pesquero y han atendido a presiones como la contaminación o la acuicultura. En todos estos logros han tenido una alta incidencia los proyectos aprobados en el marco de las convocatorias de subvenciones del Programa Pleamar, especialmente enfocado a la sostenibilidad ambiental de la acuicultura y de la pesca. Asimismo, destacan las sinergias generadas por la presencia de CEPESCA y la proximidad a la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores en el proyecto LIFE INTEMARES. Se han detectado también aspectos que deben todavía cubrirse, de cara al futuro, como la planificación participativa, la pesca deportiva, el establecimiento de sistemas de seguimiento y vigilancia, sin que pueda olvidarse la incentivación del trabajo en red y el intercambio de experiencias.

También durante este ejercicio ha podido disponerse del informe anual de la flota pesquera 2020 (datos 2019), denominado "Equilibrio sostenible entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca. Plan de acción para segmentos con sobrecapacidad (Año 2020)". Y se dispone desde este año del "Estudio de la situación de la flota habitual (Plan de acción para los segmentos en desequilibrio entre la capacidad pesquera y las oportunidades de pesca)".

Mencionemos también un aspecto relativo a las Áreas Marinas protegidas, toda vez que, entre otros, constituyen también instrumentos encaminados a preservar los recursos pesqueros de un determinado lugar. A este respecto, destaquemos que la Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, ha integrado en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo. También, mediante resolución de 24 de agosto de 2020, la Dirección General de Pesca Sostenible, ha sido publicado el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, relativo a la gestión compartida de reservas marinas en Baleares.

Más allá de las innovaciones reseñadas, el año 2020 ha ofrecido diversos exponentes de la relación entre pesca y otras políticas, y es por tal razón que hemos de detenernos siquiera para mencionar su aparición en diversos de los instrumentos transversales de los que en este observatorio están siendo analizados. Entre ellos, y respecto al cambio climático, recordemos una vez más que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se atiende también, entre muchos, al ámbito pesquero. Se apunta expresamente que la atención al cambio climático debe proyectarse en aquellos instrumentos que afecten la

pesca continental. También se insiste en que se ha de proceder en los próximos tiempos a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con la pesca y acuicultura, debiendo atenderse a los diversos escenarios climáticos. Entre estos instrumentos de amplio alcance recordemos una vez más que el Consejo de Ministros ha aprobado el pasado 27 de octubre la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos de infraestructura verde, terrestre y marino y, por tanto, está claramente llamada a incidir también sobre el ámbito pesquero.

Otros instrumentos que es oportuno mencionar, respecto al año que nos ocupa han sido, en primer lugar, la aprobación del Real Decreto 968/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 410/2001, de 20 de abril, por el que se regula la pesca con artes fijos en el Caladero Nacional del Cantábrico y Noroeste. La novedad afecta las condiciones en las que ejerce la actividad la flota que faena con el arte de rasco, específico para la captura de rape, con incremento de la actividad posible y bajo el compromiso, se hace saber, de conseguir una gestión pesquera sostenible, que tenga en cuenta todos los pilares de la PPC, incluidos el social, económico y medioambiental. Por último, mencionemos la aprobación del Reglamento de Extracciones Marítimas (Real Decreto 371/2020), dirigido a la cuestión de los buques naufragados o hundidos. El tema interesa a la pesca, porque además de poder ser un obstáculo para la navegación, la pesca también puede representar un serio peligro de contaminación marina.

No queda sino apuntar que son diversas las subvenciones, ayudas y aportaciones que 2020 ha destinado a este sector. Destaquemos las siguientes. En primer lugar, en junio 2020 se da cuenta de que la conferencia Sectorial de Pesca del día 15 de tal mes ha acordado el calendario de paralización temporal de la actividad pesquera en el Mediterráneo y Golfo de Cádiz en 2020, así como la distribución de 3.387.772 euros para la financiación de estas paradas. También se ha decidido redistribuir 23.306.844,66 euros del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) para atender las necesidades planteadas por algunas autonomías como consecuencia de la introducción en este Fondo de medidas adicionales por la COVID-19. Y han sido adoptados asimismo determinados Reales Decretos sobre ayudas a la actividad derivadas de tal Pandemia. De otro lado, el Consejo de Ministros ha autorizado al MAPA la realización de contribuciones voluntarias a organizaciones, programas y fondos de carácter

institucional. Por ejemplo, a la FAO, respecto del Proyecto de Cooperación Pesquera Copemed (90.000 euros). También a la Estrategia a Medio Plazo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (2017-2020), con 15.000 euros. Remarquemos que constituye una estrategia dirigida hacia la sostenibilidad de las pesquerías del Mediterráneo y Mar Negro como continuación del Programa Marco de la FAO. Señalemos también, en último lugar, que en diciembre 2020 el ministro del MAPA ha presidido la primera reunión del Foro Consultivo sobre Transformación Ambiental y Digital del Sector Agroalimentario y Pesquero, creado para coordinar con el sector agrario y pesquero la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno. Se prevé la inversión de 1.051 millones de euros en 11 proyectos apoyados por varias reformas normativas.

5.9. TURISMO

El examen de la actuación ambiental del Estado en el año 2020 presenta algún interés por lo que respecta al turismo. Su relevancia como sector estratégico de la economía española (con una creciente, al menos hasta 2019, aportación al PIB de 154.487 millones de euros -el 12,4% del total-), y las evidentes implicaciones ambientales de su desarrollo (entendidas no sólo como problemas, sino como potenciales factores para su mejora), y las amenazas que para este específico ámbito se derivan del cambio climático, justifican sobradamente su inclusión en buen aparte de los instrumentos estratégicos y de planificación de carácter general. En los apartados precedentes ya hemos tenido ocasión de poner de relieve las consideraciones que a este respecto hacen instrumentos aprobados este año 2020 como la Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. Especialmente importantes son los contenidos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, por cuanto reconoce la necesidad, entre otros aspectos, de integrar la adaptación al cambio climático en los planes, programas y estrategias del ámbito del turismo; proteger los destinos y recursos turísticos y fomentar la resiliencia de las infraestructuras y los equipamientos de uso turístico; o definir modelos de turismo que sean sostenibles y que tengan en cuenta las capacidades de carga ambiental y los condicionantes climáticos de los destinos.

En cualquier caso, y como se comprobará inmediatamente, las actuaciones llevadas a cabo por el Estado a lo largo de este año se relacionan y se justifican fundamentalmente con el intento de paliar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 del sector turístico, y, consecuentemente, presentan un cierto carácter de urgencia. Lo que se acaba de decir no sólo es claramente perceptible en las diversas medidas centradas específicamente en aspectos económicos y de empleo (como la ampliación de la Línea ICO

Sector Turístico y actividades conexas Covid-19/Thomas Cook, o la suspensión de los plazos de devolución de préstamos del programa EMPRENDETUR), sino que se aprecia también sin ninguna duda en los instrumentos de planificación y programación que afectan al turismo sostenible.

De este modo, son precisamente las referidas urgencias las que parecen explicar que la aprobación del instrumento de planificación de más amplias miras en esta materia (la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030), prevista para 2020, se haya dejado para mejor ocasión. Como reconoce el propio documento del Plan de impulso del sector turístico al que nos referiremos inmediatamente, la elaboración y maduración de esta Estrategia parece exigir un análisis más sosegado, que no ha permitido la situación actual. Apuntemos también que en el año 2020 se halla en fase de elaboración por parte de la Secretaría de Estado de Turismo la “Estrategia de Contribución del Turismo español a la Agenda 2030”, que analiza los ODS desde una perspectiva turística.

Centrándonos ya en los planes y programas aprobados en el año 2020 relativos al turismo sostenible, debemos referirnos fundamentalmente a dos iniciativas: El Plan de impulso del sector turístico (PIST) y el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos.

El Plan de impulso del sector turístico (PIST), presentado a mediados de 2020, es una iniciativa que adopta un enfoque amplio, que incluye medidas de recuperación de confianza en el sector -turismo seguro-, de reactivación económica, de mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística, de marketing y de promoción). En cualquier caso, y por lo que ahora nos interesa, el PIST articula un eje específico (la mejora de la competitividad del destino turístico) en el que, siguiendo la línea de trabajo marcada en las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, prevé diversas actuaciones que pretende basar en la triple vertiente de la sostenibilidad: económica, social y ambiental. Entre las medidas que contempla esta línea (a la que destina 850 millones de euros), cabe destacar el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos- al que nos referiremos inmediatamente-, y el Programa “Hoteles Justos, Laboralmente Responsables”.

Por lo que respecta al mencionado Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, hay que reseñar que el PIST lo configura como un instrumento de “intervención cooperada” entre las diversas administraciones territoriales (estatal, autonómicas y locales), con el doble objetivo de preparar a los gestores, y de intentar frenar la caída de la demanda. La dotación prevista en el PIST para este programa (a ejecutar

en el periodo 2020-2022), es de 53 millones de euros. Los planes de sostenibilidad turística en destino incluidos en este programa pueden ser de dos tipos: a) Planes de sostenibilidad turística en destinos pioneros (dirigidos a destinos turísticos con gran afluencia de visitantes, y con consiguientes cargas urbanística y ambiental); y b) Planes de sostenibilidad turística en destinos rurales o de interior (centrados en dinamizar destinos turísticos de interior en áreas rurales con patrimonio cultural, en espacios naturales protegidos, y también, en algún caso, en zonas costeras poco desarrolladas).

En cuanto a la concreta articulación jurídica de este programa, hay que atender a las disposiciones del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. La norma mencionada explicita que la aprobación del programa corresponde a la Conferencia Sectorial de Turismo. Prevé un mecanismo de ejecución que consiste, en esencia, en la presentación por parte de las entidades locales de las propuestas de PSTD que mejor se ajusten a los criterios de selección que establezca el programa, para que sean aprobadas, en su caso por la Conferencia Sectorial de Turismo. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Turismo, las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales competentes por razón del territorio han de firmar los correspondientes convenios (que deben determinar las actuaciones a realizar, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el porcentaje de aportación a la financiación de las administraciones participantes -con un límite del 50% del total de cada Plan para la Secretaría de Estado de Turismo-). La gestión de los PSTD y la ejecución material de las actuaciones corresponde a las entidades locales.

Para finalizar, debe mencionarse la concesión de ocho subvenciones por un valor total de 485.000 euros a diversos organismos y entidades del sector turístico, aprobada mediante el Real Decreto 866/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversos organismos y entidades del sector turístico, entre cuyos objetivos figura el apoyo a la oferta turística de calidad, la promoción de valores medioambientales y sociales, y el fomento del turismo de espacios naturales.

5.10. CIENCIA E INNOVACIÓN

También en el ámbito de la estrategia y planificación de la ciencia e innovación hay en el año 2020 alguna iniciativa que merece la pena reseñar. En este sentido, y más allá del plan de choque en este ámbito, que una vez más presenta carácter de urgencia, es preciso dar cuenta de algunos aspectos relacionados con la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (EECTI 2021-2027), aprobada por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2020. Su primer objetivo es “situar a la ciencia, la

tecnología y la innovación como ejes clave en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y del desarrollo social, económico y medioambiental de nuestro país”. Además, se trata del instrumento sobre la base del cual habrán de elaborarse los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica e Innovación (PEICTI).

La EECTI 2021-2027 establece diversas líneas y sublíneas de actuación para los diversos sectores estratégicos que identifica. Así, y por lo que se refiere al sector estratégico de “Clima, energía y movilidad”, identifica como líneas de actuación, entre otras, la referida al cambio climático y descarbonización (con sublíneas de energías renovables, baterías, o técnicas de reciclado, entre otras); la destinada a la movilidad sostenible (con diversas sublíneas que se centran en combustibles y vehículos, así como en la innovación en el transporte ferroviario, aéreo y marítimo) ; y la línea de actuación de ciudades y ecosistemas sostenibles. Por lo que se refiere al sector estratégico de “Alimentación, Bioeconomía, Recursos Naturales y Medio Ambiente”, identifica como líneas de actuación: a) Exploración, análisis y prospectiva de la biodiversidad; b) la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible; y c) aguas y océanos.

Jurisprudencia Constitucional: la protección del Mar Menor

Germán Valencia Martín

SUMARIO: 1. LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR (STC 112/2021): 1.1. Introducción. 1.2. Antecedentes. 1.3. La Sentencia: 1.3.1. Aspectos competenciales. 1.3.2. Aspectos sustantivos: exclusión del principio de proporcionalidad en el control de las limitaciones de derechos de contenido patrimonial. 1.4. Crítica: reivindicación del principio de proporcionalidad. 2. ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021): 2.1. La bifurcación del alcance de las competencias autonómicas en materia procesal y de procedimiento administrativo. 2.2. La explicitación de la diferencia en el campo de las acciones públicas (SSTC 80 y 97/2018, en materia de vivienda). 2.3. La confirmación de esta doctrina en materia ambiental (STC 15/2021). 2.4. Conclusión. 3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (STC 123/2021): 3.1. Una jurisprudencia previa contradictoria. 3.2. Un infructuoso intento de clarificación. 3.3. Reflexión final: el discutible carácter básico de ciertas previsiones de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El ejercicio 2021 deja tan sólo tres Sentencias de temática ambiental, pero las tres muy interesantes. La STC 112/2021 desestima un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley murciana de recuperación y protección del Mar Menor, de forma razonable, pero con una comprensión estrecha y discutible de las posibilidades de control constitucional de las limitaciones a los derechos de propiedad y a la libertad de empresa. La STC 15/2021, relativa a la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco,

distingue de manera convincente, y sobre la base de jurisprudencia anterior, entre las acciones públicas, previstas por las legislaciones autonómicas, en vía administrativa y contencioso-administrativa, respaldando las primeras y censurando las segundas. Y la STC 123/2021, sobre la Ley andaluza de gestión integrada de la calidad ambiental, intenta clarificar, a mi juicio sin demasiado éxito, las posibilidades de exclusión por las legislaciones autonómicas de categorías completas de planes (en el caso en cuestión, de los estudios de detalle) del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica.

ABSTRACT: The year 2021 leaves only three Judgments on environmental issues, but all three are very interesting. STC 112/2021 dismisses an appeal of unconstitutionality against the Murcia Law for the recovery and protection of the Minor Sea, in a reasonable manner, but with a narrow and debatable understanding of the possibilities of constitutional control of the limitations to property rights and the business freedom. The STC 15/2021, relative to the General Law for the protection of the environment of the Basque Country, convincingly distinguishes, and on the basis of previous jurisprudence, between the public actions, foreseen by the autonomous legislations, in administrative procedures and judicial review, supporting the former and censoring the latter. And the STC 123/2021, on the Andalusian Law on integrated management of environmental quality, tries to clarify, in my opinion without much success, the possibilities of exclusion by the autonomous legislations of complete categories of planning instruments (in the case in question, detailed studies) from the scope of strategic environmental assessment.

PALABRAS CLAVE: Protección del Mar Menor. Principio de proporcionalidad. Acciones públicas en materia ambiental. Evaluación ambiental estratégica. Estudios de detalle.

KEYWORDS: Protection of the Minor Sea. Principle of proportionality. Public actions in environmental matters. Strategic environmental assessment. Detail studies.

1. LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR (STC 112/2021)

1.1. INTRODUCCIÓN

El Mar Menor es una hermosa laguna salada situada a orillas del Mediterráneo de considerable extensión (la mayor de España y una de las mayores de Europa), pero de apenas cinco o seis metros de profundidad

media. Un ecosistema singular y valioso por su limitada conexión natural con el “mar mayor”, además de un emblema de la Región de Murcia, pero a la vez, y por las señaladas circunstancias, un ecosistema frágil, que desde hace ya unas décadas viene sufriendo una presión excesiva como consecuencia del atractivo urbanístico y turístico del entorno, así como de la puesta en regadío de amplias zonas del imponente “Campo de Cartagena”, suavemente inclinado hacia su ribera.

Pese a contar, como es lógico, con distintas figuras de protección, el deterioro del Mar Menor ha ido progresivamente en aumento como consecuencia de las presiones indicadas, hasta hacerse ostensible a los ojos de la opinión pública con la difusión en 2016 de unos vídeos reveladores de su preocupante grado de eutrofización (la llamada “sopa verde” en que se había convertido), y provocar ya un grado notable de indignación con los episodios de mortandad masiva de peces y crustáceos provocados por las lluvias torrenciales de los veranos de 2019 y 2021, portadoras a su llegada a la laguna de una cantidad todavía mayor de nutrientes, desencadenantes de la anoxia de las aguas.

A raíz de todos estos acontecimientos, se ha desplegado en los últimos años en la Región de Murcia una intensa labor normativa, con la adopción de distintas disposiciones con rango de ley, que luego repasaremos brevemente, y la puesta en marcha o aprobación de algunos instrumentos de ordenación complementarios, todo ello dentro de un clima de áspera confrontación entre las distintas fuerzas políticas con representación en la Asamblea Regional, como evidencian los debates, por lo demás sumamente interesantes, habidos con motivo de la convalidación o aprobación de dichas disposiciones y en otros Plenos monográficos¹, así como entre los Gobiernos regional y nacional (Ministerio para la transición ecológica), que mantienen posiciones parcialmente discrepantes en cuanto a las medidas más apropiadas para hacer frente a la situación².

Estas disputas no constituyen ciertamente un espectáculo edificante, pero de lo que no cabe duda es de que la recuperación del Mar Menor se ha instalado ya definitivamente en la conciencia de los murcianos y por ende en la agenda de sus representantes como uno de los grandes asuntos de interés

¹ Vid., además de los Plenos de convalidación o aprobación de las disposiciones que luego referiremos, los Plenos monográficos sobre el Mar Menor de la Asamblea Regional de Murcia de 15 de septiembre de 2016 (Diario de Sesiones del Pleno de la Asamblea, IX Legislatura, núm. 44, 2ª reunión), 18 de octubre de 2019 (Diario de Sesiones, X Legislatura, núm. 13) y 1 de septiembre de 2021 (Diario de Sesiones, X Legislatura, núm. 73).

² Por parte del Ministerio, vid., entre otros documentos, el “Marco de actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor”, de noviembre de 2021, disponible en [su web](#).

regional, lo que puede ser garantía de que, con unos u otros Gobiernos, un orden u otro de actuaciones y antes o después, el problema acabará teniendo remedio³.

El recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la Sentencia que vamos a comentar en este apartado, la STC 112/2021, de 13 de mayo (en relación con varios preceptos de la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor), se puede reconducir a uno de esos frecuentes y cruzados desacuerdos producidos en estos años en el seno de la Asamblea Regional, aunque posiblemente no el más profundo ni el más sostenido, como veremos a continuación al repasar brevemente los antecedentes normativos. De hecho, creo que puede calificarse como un recurso un tanto forzado y sin una argumentación demasiado convincente, razón por la cual fue desestimado con relativa facilidad. Más allá del caso y su desenlace, la Sentencia tiene un notable interés doctrinal, en cuanto supone una cierta devaluación, tal vez innecesaria, de los “derechos fundamentales” de contenido patrimonial (propiedad y libertad de empresa), cuestión a la que dedicaremos después una parte de este comentario. Pero comencemos, conforme a lo indicado, por los antecedentes.

1.2. ANTECEDENTES

En este apartado nos vamos a limitar a reseñar los precedentes más inmediatos de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, centrando la atención en aquellos aspectos que serían luego objeto de impugnación en relación con esta ley (relativos siempre, como veremos, a la regulación de las actividades agrícolas y ganaderas) y precisando en cada caso las mayorías y minorías alcanzadas en la Asamblea Regional, todo ello con el fin de contextualizar mejor el sentido y alcance del recurso (y poner de manifiesto la escasa convicción antes apuntada subyacente en el mismo)⁴.

³ En este sentido, no dejan de aparecer nuevas iniciativas, más o menos prometedoras, como la proposición de ley “para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca”, fruto de una iniciativa legislativa popular, presentada ya en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso, XIV legislatura, Serie B, núm. 208-1, de 3 de diciembre de 2021).

⁴ Más detalles sobre las disposiciones que vamos a reseñar a continuación en las aportaciones a este Observatorio de Blanca SORO MATEO, Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO y Elisa PÉREZ DE LOS COBOS: “[Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#)” (*Observatorio de políticas ambientales 2018*, pp. 1182 y ss.), “[Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#)” (*Observatorio de políticas ambientales 2019*, pp. 1243 y ss.) y “[Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante-vuelta de tuerca normativa en el proceso de](#)

Tras la difusión en 2016 de las imágenes reveladoras del grave estado de eutrofización alcanzado por la laguna, el Gobierno murciano aprobó un Decreto-ley (el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor) centrado en los impactos procedentes de la actividad agrícola, que suponía la delimitación de tres zonas (1, 2 y 3) dentro del Campo de Cartagena en función de su mayor o menor proximidad al Mar Menor, con distintos regímenes limitativos de dicha actividad⁵. El Decreto-ley fue objeto de convalidación por la Asamblea Regional, acordándose también su tramitación como proyecto de ley⁶.

La Ley que traía causa de dicho Decreto-ley (la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor), aprobada con el voto en contra del partido en el Gobierno regional⁷, aunque mantuvo la zonificación prevista en el Decreto-ley (ampliando no obstante de modo significativo las zonas 1 y 2), extendió prácticamente por igual a las tres zonas el cumplimiento de todas las medidas (obligaciones y prohibiciones) previstas en el Decreto-ley, añadiendo (también prácticamente por igual) otras nuevas⁸.

[degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019](#)" (*Observatorio de políticas ambientales 2020*, pp. 1207 y ss.).

⁵ En esencia, los siguientes: (1) En la zona 1, la obligación de implantación de estructuras vegetales de barrera y conservación, la prohibición del laboreo y cultivo a favor de pendiente (con excepciones), la prohibición de la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, esto es, en los 100 primeros metros desde el límite interior de la ribera del mar (con excepciones) y la prohibición del apilamiento temporal de estiércol u otros materiales orgánicos con valor fertilizante por un periodo superior a 72 horas. (2) En las zonas 1 y 2, la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario [el aprobado por Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de agua, agricultura y medio ambiente (BORM núm. 140, de 18 de junio)]. Y (3) en las zonas 1, 2 y 3, el cumplimiento obligatorio del Código de buenas prácticas agrarias que se incluía como anexo, y el establecimiento de estructuras de recogida de aguas de lluvia en invernaderos con cubierta plástica (con excepciones).

⁶ Tanto la convalidación de este Decreto-ley como la decisión de tramitarlo como proyecto de ley se produjeron por unanimidad (Diario de Sesiones del Pleno, IX legislatura, núm. 69, de 4 de mayo de 2017, p. 4322). No estaba entonces presente en la Asamblea (en la IX legislatura) el partido de Vox.

⁷ Diario de Sesiones del Pleno, IX legislatura, núm. 90, de 1 de febrero de 2018, p. 5349 (23 votos a favor por 22 en contra).

⁸ Fundamentalmente las siguientes: (1) prohibición de la creación de nuevas superficies de cultivo o ampliación de las existentes; (2) prohibición de más de dos ciclos de cultivo en una misma parcela (con excepciones); (3) ciertas condiciones para la aplicación de fertilización orgánica mediante lodos de depuración o estiércoles animales; (4) restitución a sus condiciones originales (secano o vegetación natural) de toda superficie situada fuera del perímetro del regadío legal; (5) obligación de destinar el 5% de la superficie de cada



Imagen 1: Delimitación de tres zonas dentro del Campo de Cartagena en función de su mayor o menor proximidad al Mar Menor

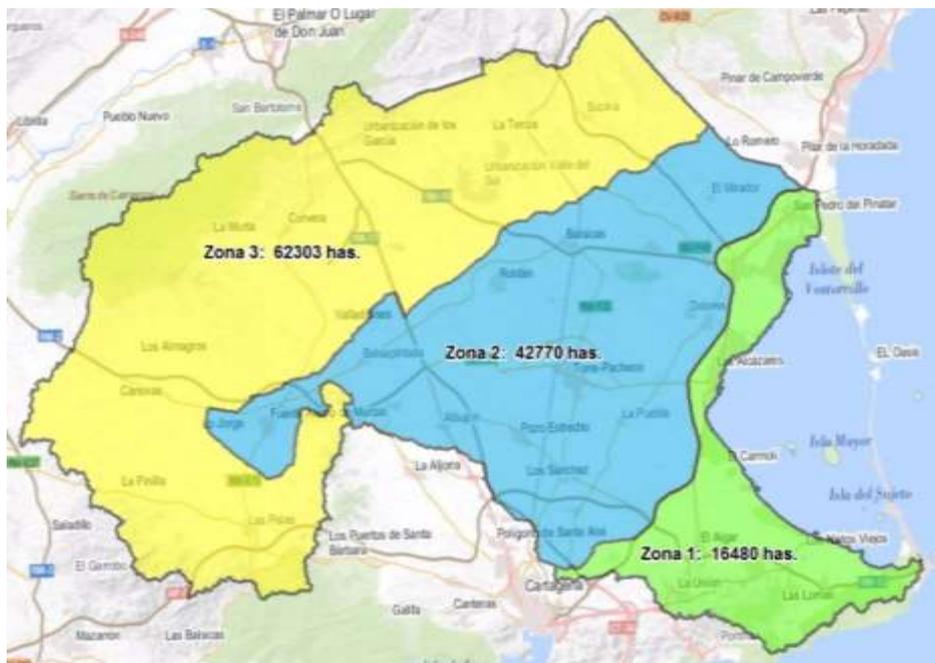


Imagen 2: Zonificación prevista en el Decreto-ley dentro del Campo de Cartagena

explotación agraria a sistemas de retención de nutrientes (filtros verdes, setos, etc.); (6) implementación obligatoria de sistemas de reducción de nitratos para el vertido de aguas procedentes de la desalobración; y (7) prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta (con excepciones).

Tras las lluvias torrenciales y la mortandad masiva de peces y crustáceos del verano de 2019, se aprobó, ya en el marco de una legislatura distinta⁹, un nuevo Decreto-ley (el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor), que, aunque animado por un enfoque más amplio, comprensivo de medidas para la corrección de los impactos procedentes de una gama mayor de actividades (urbanismo, puertos, etc.), dentro de la esfera de las competencias autonómicas (por cierto, muy amplia y, a mi entender, correctamente explicadas en su Preámbulo), seguía prestando especial atención a la regulación de las actividades agrícolas y ganaderas (capítulo V), unificando las zonas 2 y 3 (“ya que entre las anteriores Zonas 2 y 3 no existían prácticamente diferencias de régimen, sino de plazos de exigencia”) y estableciendo un régimen mucho más detallado de obligaciones y prohibiciones (“a veces con un nivel de detalle que es propio de las disposiciones reglamentarias”¹⁰), que distinguía entre las comunes a las dos zonas y las aplicables únicamente a la zona 1, algunos de cuyos aspectos serían objeto luego de modificación por la Ley de 2020.

Este Decreto-ley fue objeto de convalidación por la Diputación Permanente de la Asamblea Regional con el voto a favor del partido que luego presentaría el recurso frente a la Ley de 2020, el cual, sin embargo, votó en contra (aunque no en solitario) de su tramitación como proyecto de ley, que también salió adelante¹¹.

Por fin, y trayendo como causa el mencionado Decreto-ley, se aprobó la ley que va a ser objeto de recurso (la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor), con el voto a favor de todas las fuerzas políticas de la Asamblea Regional salvo dos, por razones opuestas, una de ellas la que después recurriría (a través lógicamente de su Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados)¹²; ley que, en relación con los temas objeto del recurso (recurso, por cierto, algo inflado, pues se extendió a preceptos que no habían sufrido ningún cambio o sólo variaciones menores), presentaba las siguientes novedades: (1) la limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestre (art. 29), que pasaba de 500 a 1.500 metros; y (2) la admisibilidad en la zona 1 sólo de la “agricultura sostenible de precisión” (art. 50), cuando antes se permitían otras modalidades (“la actividad agrícola que implique

⁹ La X, en la que ya había obtenido representación parlamentaria el partido luego recurrente.

¹⁰ Los entrecomillados pertenecen al Preámbulo del Decreto-ley, apartados VI y VII e).

¹¹ Diario de Sesiones de la Diputación Permanente, X legislatura, núm. 3, de 10 de enero de 2020, p. 48. También votó en contra de su tramitación como proyecto de ley el partido en el Gobierno regional.

¹² Diario de Sesiones del Pleno, X legislatura, núm. 36, de 22 de julio de 2020, p. 1492.

cultivos de secano, agricultura ecológica de regadío, sistemas de cultivo en superficie confinada con recirculación de nutrientes o agricultura sostenible de precisión”¹³.

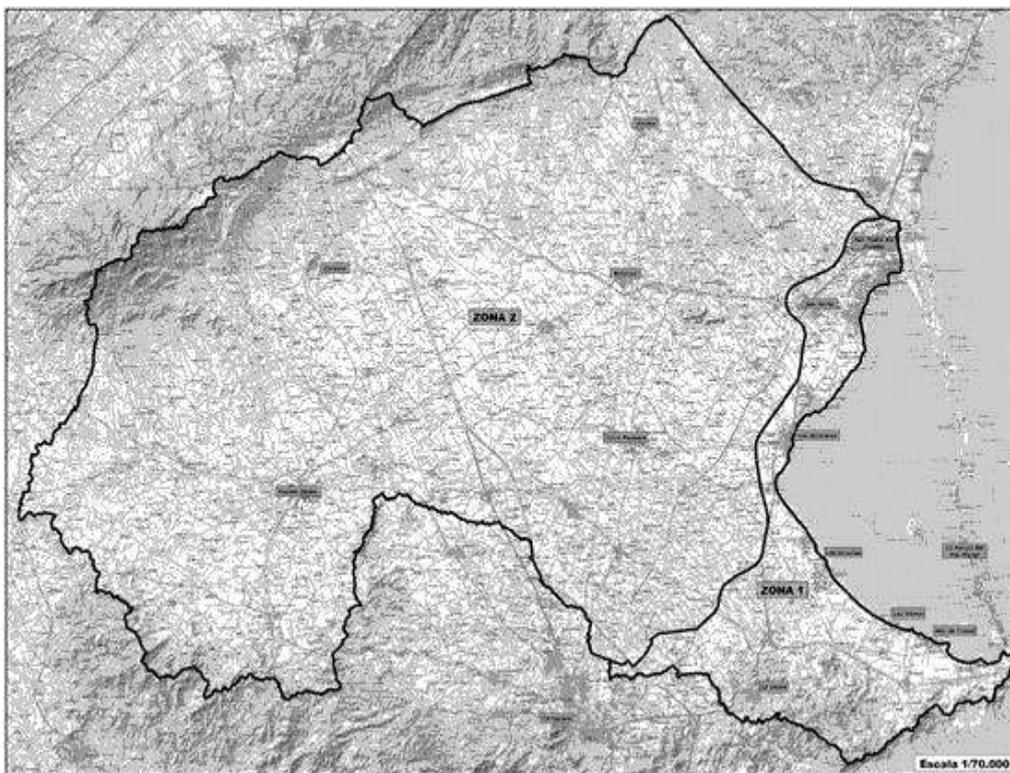


Imagen 3: Unificación de zonas 2 y 3

1.3. LA SENTENCIA

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra un buen número de preceptos de la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, relativos todos ellos directamente o por conexión con la regulación contenida en dicha ley de la actividad agrícola en el Campo de Cartagena¹⁴, que procedían en su mayor parte del

¹³ Con posterioridad, pero sin trascendencia sobre el recurso, por no tratarse de disposiciones posteriores a la Sentencia y que además no afectaban a ninguno de los preceptos recurridos, la Ley 3/2020 ha sido objeto hasta de tres modificaciones parciales, por medio de los Decretos-ley 4/2021, de 17 de junio y 5/2021, de 27 de agosto, y de la Ley 4/2021, de 16 de septiembre.

¹⁴ Concretamente, se impugnaban: (I) Los siguientes artículos del Capítulo V (Ordenación y gestión agrícola), Sección 1ª (Medidas aplicables a las explotaciones agrícolas situadas en las zonas 1 y 2): 27 (Sistemas de cultivos), 28 (Nuevos cultivos o regadíos), 29 (Limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestre), 36 (Obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y

Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor, y que, como se explicaba en el extenso preámbulo de ambas disposiciones, venían a suponer en buena medida una actualización del “programa de actuación” hasta entonces vigente en el Campo de Cartagena como zona declarada “vulnerable” a la contaminación por nitratos de origen agrícola¹⁵, contando la ley a este respecto, como también se explicaba en el preámbulo, con el grado de detalle propio de una disposición reglamentaria, a la espera de que una futura actualización de dicho programa permitiera “redimensionar” este capítulo de la norma¹⁶.

El recurso se basaba en razones tanto competenciales como sustantivas. Las primeras, ciertamente endebles, que la Sentencia (económica y bien estructurada) despachará con relativa facilidad, y las segundas, de mayor enjundia, pero que también serán resueltas de forma expeditiva (en una Sentencia con un fallo íntegramente desestimatorio) en aplicación de una doctrina sobre el *status* constitucional de los derechos de contenido patrimonial que luego revisaremos críticamente.

1.3.1. Aspectos competenciales

En opinión de los recurrentes, los preceptos impugnados suponían, en primer término, una “invasión” de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación civil, regulación de las condiciones básicas que

fajas de vegetación), 37 (Superficies de retención de nutrientes), 38 (Prevención de la erosión y conservación del suelo), 39 (Limitación de los ciclos de cultivo), 40 (Limitaciones en el uso de fertilizantes minerales) y 44 (Abandono de cultivos); y de la Sección 2ª (Medidas Adicionales Aplicables a las Explotaciones Agrícolas situadas en la Zona 1): 50 (Tipos de cultivo admisibles en la Zona 1), 51 (Limitaciones adicionales relativas al ciclo de cultivo), 52 (Limitaciones adicionales relativas a la fertilización), 53 (Limitaciones adicionales relativas al riego) y 54 (Adopción de medidas adicionales en el programa de actuación). (II) Los artículos 2.2 (Ámbito de aplicación territorial), 15 (Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor) y el anexo I (Límites de las zonas 1 y 2). (III) Algunos preceptos del Capítulo XI (Régimen sancionador y de control): los arts. 81 (Infracciones), apartado 2, letras d), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ) y o); apartado 3, letras a), b), d), e), f), g), h), i), j), m), n), ñ), p), q), r) y s); apartado 4, letras a), b), c), d) y e), y 83 (Sanciones), apartados 1, 2, 3, 4 y 5. Y (IV) las Disposiciones transitorias tercera (Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes) y cuarta (Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria).

¹⁵ El ya mencionado programa de actuación aprobado mediante la Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (BORM núm. 140, de 18 de junio).

¹⁶ Apartado VII, letra e) del Preámbulo de la Ley 3/2020. El art. 48 de la ley, que ordena la aprobación de un nuevo programa de actuación, prevé la incorporación al mismo de los contenidos pertinentes del Capítulo V de la ley. Y la Disposición final quinta daba un plazo de dos meses para el inicio de la tramitación del nuevo programa.

garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, en relación aquí con el derecho de propiedad, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.1, 8 y 13 CE).

A este respecto, con sencillez, la Sentencia (FJ 3) recuerda, primero, que la definición del estatuto de la propiedad en razón a su función social (aquí, el de la propiedad agraria) no forma parte de la legislación civil, sino que es competencia del legislador sectorial correspondiente, y, en segundo lugar, que los títulos competenciales *ex art.* 149.1.1 y 13 CE podrían habilitar ciertamente al Estado a intervenir en la materia que nos ocupa, pero por sí solos no impiden que las Comunidades Autónomas hagan lo propio en el marco de las competencias que tienen atribuidas (aquí, fundamentalmente, las relativas a agricultura y protección del medio ambiente).

También argumentaban los recurrentes, con carácter general, que los preceptos impugnados vendrían a contradecir lo previsto en el vigente Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura (asignación de caudales de riego para el Campo de Cartagena hasta 2021), y con ello la competencia estatal *ex art.* 149.1.22 CE, a lo que la Sentencia (FJ 3) replica simplemente que no existiría tal contradicción al no atribuir, con carácter general, las previsiones de los Planes Hidrológicos derechos consolidados.

Más específicamente, el recurso imputaba a dos de los preceptos impugnados una inconstitucionalidad mediata por vulneración ciertas disposiciones básicas en materia ambiental (art. 149.1.23 CE), pero que se apoyaba en una interpretación incorrecta de estas disposiciones, que la Sentencia desvela con facilidad (FJ 4)¹⁷.

¹⁷ (I) La autorización (de la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos) prevista por la ley para la creación de nuevas superficies de cultivo de secano o ampliación de las existentes (art. 28.2) no contradiría, frente a lo sostenido por los recurrentes, el art. 24.1 de la Ley de Costas, que permite la realización de cultivos y plantaciones en la zona de servidumbre de protección sin necesidad de autorización, por tratarse de normativas con fines diferentes y un caso típico de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico. Y (II) La aplicación "obligatoria" del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia hasta la aprobación del nuevo programa de actuación de la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena (Disposición transitoria 4ª de la ley) tampoco contradiría el carácter "voluntario" atribuido a dichos Códigos por el art. 5 del Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, pues esta misma disposición (que constituye legislación básica) contempla la aprobación de programas de actuación de carácter obligatorio para las zonas vulnerables (art. 6), que es justamente la función que transitoriamente asigna la ley a aquel Código.

1.3.2. Aspectos sustantivos: exclusión del principio de proporcionalidad en el control de las limitaciones de derechos de contenido patrimonial

De más calado eran, como decíamos, los motivos sustantivos. Los recurrentes achacaban al conjunto de preceptos impugnados el suponer una lesión de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE) por incluir medidas que supondrían una injerencia en esos derechos y que no serían susceptibles de justificación conforme a los esquemas propios del principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), de obligada observancia, a su juicio, en relación con toda clase de “derechos constitucionales”.

Después, al ir analizando uno tras otro cada uno de dichos preceptos, el recurso iba concretando esa queja general, poniendo el acento en unos casos en la falta de idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos, en otros en la existencia de otras alternativas más eficaces, y hasta en alguno, en la supuesta desproporción entre los beneficios y los perjuicios que causaría la aplicación de esta clase de medidas, todo ello con base en una serie de informes técnicos que se aportaban y que vendrían a excusar argumentaciones más detalladas¹⁸. En relación con alguno de los preceptos impugnados, la queja general por desproporción se convertía más bien en un reproche de arbitrariedad del legislador (así, en relación con la delimitación de la zona 1, la sujeta a mayores restricciones, que, se alegaba, no respondería siempre al criterio de proximidad invocado en el Preámbulo de la ley) o en una calificación como expropiación material (por privar de toda utilidad o hacer imposible la continuidad de las explotaciones) sin la debida indemnización.

La Sentencia (FJ 5) comienza su examen de estos motivos sustantivos con el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE), referido como dijimos fundamentalmente a la delimitación de la zona 1, recordando la prudencia con la que, de acuerdo con la doctrina constitucional, cabe verter esa clase de juicio en relación con la obra del legislador (sólo si la decisión adoptada es “plenamente irrazonable o carente de toda justificación”), y concluyendo de forma convincente (conforme alegaba también en su respuesta al recurso la defensa del Gobierno murciano) que esa delimitación, contenida ya como vimos en la precedente Ley de 2018, se basaba en criterios objetivos (por tanto, no arbitrarios) no ceñidos a la proximidad al Mar Menor¹⁹.

¹⁸ Entre ellos, uno encargado por la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, redactado por Victoriano MARTÍNEZ ÁLVAREZ, profesor de la Universidad Politécnica de Cartagena, titulado “Informe sobre los aspectos de hidrología superficial, drenaje agrícola y riego recogidos en el Decreto-Ley n.º 2/2019”, y ciertamente muy crítico con algunas de las medidas previstas ya en el Decreto-ley (no novedosas de la ley).

¹⁹ Que tenían en cuenta también “la presencia de accidentes topográficos naturales (...) o artificiales (...), la existencia de explotaciones mineras (...) o la circunstancia de tratarse de terrenos de drenaje de ramblas”.

Para el resto de preceptos impugnados, y sin necesidad de proceder a un examen individualizado de cada uno de ellos, la Sentencia (FFJJ 6 a 8) se inclina igualmente por la desestimación del recurso, limitándose a cuestionar la mayor, es decir, la pretendida aplicabilidad del principio de proporcionalidad, en toda su extensión (es decir, con sus tres escalones característicos), como canon de enjuiciamiento de las posibles afecciones (limitaciones) por parte del "legislador" de los derechos constitucionales "de contenido patrimonial", esto es, de la propiedad y la libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE).

Tras sugerir de pasada que la proporción en el manejo de las limitaciones de derechos fundamentales concierne más bien al aplicador del Derecho que al propio legislador, y que la propiedad y la libertad de empresa tal vez no formen parte de ese círculo privilegiado de derechos, la Sentencia (FFJJ 6 y 7) sostiene con firmeza, bien que amparada en sendas decisiones previas afectantes a cada uno de estos derechos y también supuestamente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el primero de ellos, que el canon de enjuiciamiento de las posibles afecciones por parte del "legislador" de los derechos constitucionales "de contenido patrimonial" no incluye en absoluto el respeto del principio de proporcionalidad, sino que se trata de uno más modesto, limitado a comprobar dos cosas: en primer lugar, el respeto del "contenido esencial" de esos derechos (por exigencia del art. 53.1 CE) y, en segundo lugar, la "razonabilidad" de dichas limitaciones, esto es, su simple aptitud o idoneidad para alcanzar los objetivos (por supuesto, legítimos) perseguidos.

“Se trata de dos sentencias [las invocadas por los recurrentes] dictadas en recursos de amparo, aunque el principio de proporcionalidad ha sido también aplicado en procesos de control de constitucionalidad de las leyes (...). Sin embargo, como recuerda la primera citada [STC 172/2020, FJ 4], se trata de un principio que es «en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable» (...).

Por el contrario, cuando se trata de acomodar la explotación económica de bienes o empresas a intereses colectivos, este tribunal ha reconocido al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los objetivos y las consecuencias de sus disposiciones [SSTC 16/2018, de 22 de febrero, sobre el derecho de propiedad, y 111/2017, de 5 de octubre, sobre la libertad de empresa] (...).

Así pues, ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)” (FJ 6)

Una vez trazado este esquema de enjuiciamiento, el desenlace de ese resto de impugnaciones, y sin tener que descender al examen de cada uno de los preceptos, resultaba sencillo. Así, de forma bajo esa premisa irreprochable, la Sentencia (FJ 8) concluye que ninguna de las cuestionadas limitaciones a la actividad agraria en el Campo de Cartagena incide en el “contenido esencial” de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, por cuanto no se ha acreditado ni se deduce de las mismas que impidan el ejercicio de dicha actividad (con lo que, de paso, queda descartado que tengan un sentido materialmente expropiatorio), y que tampoco cabe poner en duda su simple “razonabilidad”, es decir, su aptitud para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos (en este caso, de protección ambiental), por más que los recurrentes, que no cuestionan los objetivos de la ley, puedan estar en desacuerdo con ellas o pensar que pudiera haber alternativas más eficaces, cuestiones extramuros del examen constitucional de las medidas en los términos expuestos.

“La pretensión de inconstitucionalidad de los preceptos que establecen límites y condiciones al ejercicio de la agricultura instada por los recurrentes se ve lastrada por la inaplicación a los preceptos impugnados del principio de proporcionalidad, expresamente invocado en el recurso. Todos sus motivos contra los preceptos impugnados descansan en que las medidas previstas en ellos suponen elevadas inversiones (que no cuantifican), no están justificadas técnicamente o desplazan otras alternativas más eficaces para la protección medioambiental perseguida por el legislador, o menos lesivas para compatibilizar esa preocupación ecológica con una mayor deferencia hacia los intereses económicos sacrificados.

Son alternativas sobre el acierto, la oportunidad o eficacia de la ley que este tribunal no debe enjuiciar, a fin de no usurpar el espacio y margen de apreciación que corresponde al legislador democrático para adaptarse a las circunstancias de cada momento (...).

Por lo demás, tampoco las condiciones que la ley impone al ejercicio de la actividad agrícola se han demostrado de tal intensidad que permitan afirmar a este tribunal de acuerdo con parámetros normativos y pruebas ciertas que lleguen a anular la utilidad meramente individual del derecho de propiedad o a imposibilitar de facto la explotación agrícola del suelo, como denuncian los recurrentes.

Se trata, en primer lugar, de condiciones impuestas para la consecución de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45 CE). Se aplican, además, sobre una zona cuyo deterioro no solo no ha sido controvertido en el recurso, sino que es incluso compartido por los recurrentes en los informes que adjuntan al escrito de interposición (...). Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o «constitucionalmente adecuadas», para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente.

Más allá de lo anterior, el posible perfeccionamiento de esas limitaciones o la existencia de alternativas que se adapten mejor a los demás intereses implicados (económicos o de otro tipo) es tarea que corresponde primordialmente al legislador democrático” (FJ 8)

1.4. CRÍTICA: REIVINDICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Con brevedad, sin apurar argumentos ni referencias, permítaseme hacer una pequeña crítica a esta, por lo demás, brillante Sentencia, en relación no por supuesto con su desenlace, que me parece correcto, sino con su planteamiento de las garantías constitucionales de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, bien que no novedoso, pero que esta Sentencia contribuye a afianzar²⁰.

²⁰ Las dos Sentencias que excluían la aplicación del principio de proporcionalidad en el control de constitucionalidad de las limitaciones establecidas por el legislador en el ejercicio de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, sustituyéndolo por otro tipo de control menos exigente, y a las que se refiere expresamente, como vimos, la STC 112/2021 (FJ 6), eran, respectivamente, las SSTC 16/2018 (FJ 17), sobre la Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, y 111/2017 [FJ 4 b)], sobre la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en realidad, las STC 79/2017, FJ 4, y 89/2017, FFJJ 13 a 15, en las que esta última se apoyaba). De cada una de ellas dieron noticia tempranamente, por un lado, José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y, por otro, Cándido PAZ-ARES RODRÍGUEZ y Jesús

Ciertamente, puede resultar tedioso, y hasta impropio de las funciones de un Tribunal Constitucional, entrar en un examen detallado de la proporcionalidad de las limitaciones impuestas por la ley impugnada a la actividad agraria en el Campo de Cartagena con el fin, no cuestionado por nadie, de reducir la contaminación por nitratos y, en consecuencia, el grado de eutrofización del Mar Menor, a la vista del carácter eminentemente técnico de esta regulación y su abrumador grado de detalle, más propio de una disposición reglamentaria (como la Orden aprobatoria del “programa de actuación”, que la ley, y antes el Decreto-ley del que traía causa, venían confesadamente a actualizar, elevando su rango de modo provisional por razones de urgencia), máxime teniendo en cuenta, aunque éste no sea obviamente un argumento a utilizar en el marco de un proceso de depuración objetiva de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, que la gran mayoría de esas restricciones habían sido aceptadas, como vimos, por la propia fuerza política recurrente (en realidad, por su correlato en la Asamblea Regional) con motivo de la convalidación del Decreto-ley.

Pero lo que no resulta tan convincente es que para evitar o simplificar ese examen el Tribunal tenga que sentar (o, mejor dicho, afianzar) como doctrina general que el legislador, con motivo del establecimiento de limitaciones a los derechos constitucionales de “contenido patrimonial” (propiedad y libertad de empresa), está exento de cumplir las exigencias del principio de proporcionalidad, bastándole con respetar el contenido esencial de esos derechos (cuya invasión daría paso a una actuación materialmente expropiatoria) y con cumplir unas mínimas exigencias de “razonabilidad” o de aptitud en abstracto de dichas limitaciones para alcanzar los fines legítimos perseguidos, es decir, en definitiva, con no comportarse de forma arbitraria; sugiriendo, además, a modo de *obiter dicta*, que no se trata en realidad de auténticos derechos fundamentales y que el legislador cuenta siempre, a este respecto, con un margen mayor de deferencia.

Sin entrar ahora a discutir cuestiones dogmáticas de alcance general (como la caracterización de los derechos fundamentales, el significado de la expresión “contenido esencial” y su relación con el principio de proporcionalidad) ni desarrollar tampoco en profundidad la cuestión que ahora vamos a plantear, lo que no parece tan claro es que la doctrina que esta Sentencia no inicia, pero ayuda a consolidar, sobre la sustitución del principio de proporcionalidad por un canon más somero de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las limitaciones (legislativas) de los derechos

ALFARO ÁGUILA-REAL, en sus respectivos comentarios de los arts. 33 y 38 CE en la obra M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 (Tomo I, pp. 1162 y 1262, respectivamente), el segundo de forma abiertamente crítica.

constitucionales de contenido patrimonial (propiedad privada y libertad de empresa), que en cierto modo supone una devaluación de la relevancia constitucional de estos derechos, se acomode a los patrones habituales de enjuiciamiento de estas cuestiones en nuestro entorno jurídico y cultural (jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional Federal alemán, etc.).

Ni siquiera estoy seguro de que se acomode plenamente a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la STC 112/2021 y las precedentes quieren traer en su apoyo, pues el concepto de “justo equilibrio” (entre los derechos fundamentales y las demandas del interés general), además de tener una proyección general sobre todos los derechos fundamentales contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (y sus Protocolos) y no exclusivamente sobre el derecho de propiedad (del art. 1 del Protocolo 1), no parece que tenga, en dicha jurisprudencia, un sentido contrapuesto al del principio de proporcionalidad, sino distinto y en todo caso compatible, como evidencia la frecuente referencia conjunta a ambos en la resolución de los casos concernientes al derecho de propiedad²¹.

Resulta todavía más paradójico que se prescinda del principio de proporcionalidad en el examen de una normativa que, como dijimos, tiene, al menos en buena medida, un contenido “materialmente” reglamentario, y que de presentar formalmente este carácter y ser evaluada por los tribunales ordinarios, en su afectación a los derechos de propiedad y libertad de empresa, lo sería probablemente con criterios más estrictos, comprensivos de dicho principio. Quiero decir que no tiene sentido que la deferencia que en principio se debe a la obra del legislador, que enfatiza la Sentencia y sirve de justificación para la sustitución de un canon por otro, se extienda también a productos legislativos que suponen, al menos en parte, la asunción del papel del titular de la potestad reglamentaria, porque ello trae vivamente al recuerdo el caso de las leyes materialmente administrativas, que, por los problemas que plantean en relación con el principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva (ciertamente no invocados por los recurrentes en este caso), vienen siendo objeto, como es sabido, de un severo escrutinio por parte de la jurisprudencia constitucional.

²¹ Vid., al respecto, Javier BARCELONA LLOP, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio europeo de derechos humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 49-87 (p. 55), así como las contribuciones anuales a este [Observatorio de Políticas Ambientales](#) de Omar BOUAZZA ARIÑO sobre la jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por otra parte, la devaluación de las exigencias constitucionales para la limitación (por parte del legislador) de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa no supone, en mi opinión, frente a lo que pudiera parecer a primera vista, un reforzamiento de las exigencias (también constitucionales) relativas a la protección del medio ambiente (las que aquí estaban en juego), sino más bien una cierta banalización de dichas exigencias.

Si una cualidad indiscutida presenta la protección del medio ambiente dentro de nuestro sistema constitucional, por su condición de principio rector de la política social y económica, aunque no alcance el rango de derecho fundamental, es su capacidad de justificar restricciones de auténticos derechos fundamentales (como son, en mi opinión, en cuanto enclavados en capítulo II del Título I de la CE, los relativos a la propiedad privada y a la libertad de empresa). Pero para mostrar toda su fortaleza en este plano, que la tiene, la protección del medio ambiente necesita tener enfrente un rival poderoso. Y si el rival se debilita, también ella corre el riesgo de hacerlo, aparte de difuminar la diferencia entre las demandas serias de protección ambiental y las más dudosas.

Por fin, tampoco hay que magnificar, en mi opinión, las exigencias del principio de proporcionalidad. Lo que fundamentalmente exige este principio es que, dado un cierto objetivo (constitucionalmente legítimo), las medidas (restrictivas de derechos) que se pongan a su servicio no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo o, dicho de otra forma, una medida merece el calificativo de desproporcionada cuando resulte evidente la existencia de otras menos restrictivas que permitan alcanzar el objetivo propuesto con el mismo grado de eficacia. Así pues, el principio de proporcionalidad (bajo este entendimiento, que constituye, creo, el mínimo común denominador de cualquier tipo de planteamiento y aplicación de este principio) no constituye un método para enjuiciar los objetivos, sino simplemente para valorar los medios, aunque muy frecuentemente sirva para sacar a relucir, de forma aséptica, la existencia de objetivos espurios y no confesados.

Planteado en estos términos, no habría ninguna razón para prescindir con carácter general, y tampoco en este caso, de la exigencia de respeto del principio de proporcionalidad con ocasión de la adopción por parte del legislador de medidas restrictivas de los derechos constitucionales de contenido patrimonial (a la propiedad y a la libertad de empresa).

En el caso presente, la Sentencia bien podría haber dicho (lo hace, pero no basa en ello su decisión) que la simple aportación de ciertos informes cuestionando el acierto de las medidas adoptadas, no constituye evidencia

suficiente de su desajuste constitucional (nosotros diríamos de su desproporción), sino mera expresión de un desacuerdo. Y aún podría haber dicho algo más (cosa que no hace), a saber, que el principio de proporcionalidad no mide la ambición de los objetivos, y que, aun siendo común el propósito de recuperar el Mar Menor, este objetivo admite ritmos y grados diferentes, y que tal vez lo que lata detrás del recurso no sea una simple discusión sobre los medios, sino sobre la ambición de los objetivos, cuestión de índole política en la que (siendo legítimos) obviamente el Tribunal no ha de entrar.

2. ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021)

2.1. LA BIFURCACIÓN DEL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA PROCESAL Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La jurisprudencia constitucional empezó tratando de un modo similar (e igualmente restrictivo) las posibilidades de intervención normativa de las Comunidades Autónomas en las esferas del proceso y del procedimiento administrativo, al amparo de la parecida redacción de los títulos competenciales del Estado en ambas materias (“legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, “procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, art. 149.1 CE, apartados 6 y 18, respectivamente) y del enunciado conjunto de los correlativos autonómicos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía²². Así ocurrió con la atribución por las leyes de normalización lingüística catalana (1983) y balear (1986) de legitimación a los Gobiernos respectivos para el ejercicio de acciones tanto en vía administrativa como judicial en defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, que fue declarada inconstitucional por invasión de las referidas competencias estatales sin distinción entre uno y otro plano [SSTC 83/1986, de 26 junio (FJ 2) y 123/1988, de 23 de junio (FJ 2), respectivamente].

“debe excluirse la atribución al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de la facultad de interponer recursos administrativos o acciones judiciales que supongan la

²² Así, por ejemplo, el Estatuto catalán de 1979 (art. 9.3) afirmaba que la Generalitat disponía de competencia exclusiva, entre otras, para dictar “normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad”. Y, en términos idénticos o similares, los Estatutos del País Vasco-1979 (art. 10.6), Galicia-1981 (art. 27.5) y Comunidad Valenciana-1982 (art. 31.3).

introducción de un nuevo supuesto de legitimación en favor del citado Consejo, en defensa de derechos o intereses de terceros, ya que con ello se vulneraría la competencia estatal para llevar a cabo la legislación procesal y el procedimiento administrativo común, que el art. 149.1.6 y 18 atribuye con carácter exclusivo al Estado; atribución que, como este Tribunal ha declarado en relación con la legislación procesal, en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (fundamento jurídico 20 in fine) «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales», pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común” [STC 83/1986 (FJ 2)]

Sin embargo, pronto y con toda lógica, se abrió una brecha colosal entre las posibilidades de intervención autonómica en uno y otro campo. Desde la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32)²³, la competencia normativa autonómica en el campo del procedimiento administrativo se ha liberado del corsé de las “especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.18 CE), quedando residenciada, con un horizonte mucho más despejado, en la regulación de los procedimientos especiales por razón de la materia en materias de competencia autonómica. Mientras que, por su parte, las posibilidades de intervención normativa autonómica en materia procesal han seguido firmemente ancladas en “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.6 CE), con una interpretación, además, muy estricta por parte de la jurisprudencia constitucional de la “necesidad” de las referidas especialidades.

En efecto, desde la STC 47/2004, de 25 de marzo (FFJ 4 y 5)²⁴, la jurisprudencia constitucional [cuyo rigor a este respecto se remonta a la STC 71/1982, de 30 de noviembre (FJ 20)²⁵] ha acuñado unos criterios muy estrictos (“inevitabilidad”, “conexión directa” con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico) y un esquema metodológico preciso (que comprende tres operaciones sucesivas) para el enjuiciamiento de la viabilidad constitucional, desde el punto de vista competencial, de la introducción por las legislaciones autonómicas de innovaciones en el ordenamiento procesal, que se viene repitiendo de forma sistemática por la jurisprudencia posterior, así por eje., por la STC 80/2018 (FJ 5):

²³ Sentencia que, como es sabido, resolvió de manera acumulada varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

²⁴ Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial.

²⁵ Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

“(...) la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (...) correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (...)

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico (...) deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades

procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales”

Aunque la propia Sentencia de cabecera, la STC 47/2004 (FJ 5), añadía que “la necesidad a que ésta se refiere [la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE] no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas”, lo bien cierto es que, en aplicación de esos criterios y metodología, la jurisprudencia constitucional no ha avalado la legitimidad constitucional, desde el punto de vista competencial, de las aportaciones autonómicas a la legislación procesal en prácticamente ninguna ocasión, y no son pocos ni poco variados los casos sobre los que ha tenido oportunidad de pronunciarse²⁶.

En general, en el orden contencioso-administrativo, la jurisprudencia constitucional (desde la temprana y ya citada STC 71/1982, de 30 de noviembre) nunca ha reconocido que las novedades introducidas en ocasiones por las legislaciones autonómicas, a menudo en el campo de la legitimación (mediante la ampliación de los supuestos de legitimación, de una forma u otra), resultaran necesarias para atender particularidades del “derecho sustantivo” autonómico, dando a entender claramente que el “derecho sustantivo” al que se refiere el art. 149.1.6 CE no es, en principio, otro que el Derecho civil foral o especial, no la legislación administrativa²⁷.

En cualquier caso, los pronunciamientos de los que ahora nos vamos a ocupar, relativos a la acción pública en vía administrativa y judicial (prevista en algunas materias de competencia autonómica) son expresivos de la distancia indicada, y el relativo a la primera, de su consideración (ya) como una simple regulación de procedimientos administrativos especiales por razón de la materia, al alcance de los legisladores autonómicos.

²⁶ El caso tal vez más relevante de aceptación de especialidades procesales autonómicas es justamente el de la Sentencia de cabecera (la STC 47/2004), en relación con el Derecho civil especial gallego. En cambio, en el lado contrario, cabe citar, entre otras, las SSTC 121/1992 (arrendamiento histórico valenciano), 150/1998 (concentración parcelaria), 173/1998 y 135/2006 (asociaciones), 127/1999 (montes vecinales en mano común), 21/2012 (régimen de separación de bienes), 2/2018 y 5/2019 (inembargabilidad de ayudas sociales), 13/2019 (pobreza energética) y 72/2021 (cláusulas abusivas).

²⁷ Así, las SSTC 71/1982 (generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución en el área de la defensa del consumidor), 83/1986 y 123/1988 (legitimación gubernamental para la defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos), 92/2013 (ejecución de Sentencias), 80/2018 y 15/2021 (acción pública en materia de vivienda y medio ambiente).

2.2. LA EXPLICITACIÓN DE LA DIFERENCIA EN EL CAMPO DE LAS ACCIONES PÚBLICAS (SSTC 80 Y 97/2018, EN MATERIA DE VIVIENDA)

A despecho de esa temprana jurisprudencia constitucional (SSTC 71/1982, 83/1986 y 123/1988) que advertía de la improcedencia de introducir novedades en materia de legitimación en vía contencioso-administrativa (o incluso en vía administrativa) al amparo de supuestas particularidades del derecho sustantivo (o de especialidades derivadas de la organización propia) de las Comunidades Autónomas, no pocas leyes autonómicas empezaron a introducir la acción popular, en ocasiones de manera indistinta en vía administrativa y judicial (contencioso-administrativa) y en otras, de forma más prudente, sólo en vía administrativa, en materias de su competencia en las que la legislación estatal no lo había hecho²⁸, especialmente en temas ambientales, generales o sectoriales, y más recientemente también en materia de vivienda²⁹.

Durante mucho tiempo estas acciones públicas previstas por no pocas leyes autonómicas, fundamentalmente ambientales y con extensión muchas veces al ámbito procesal, no fueron objeto de impugnación directa ni de cuestionamiento indirecto ante el Tribunal Constitucional, con la sola excepción de una cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 3.4 de la Ley 3/1998, General de protección del medio ambiente del País Vasco, que se resolvió (por STC 151/2012, de 5 de julio) sin entrar en el fondo del asunto, porque, una vez planteada la cuestión, se produjo el desistimiento del recurso contencioso-administrativo por parte del recurrente-persona física, con lo que obviamente la cuestión de inconstitucionalidad, que no es “un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*” (FJ 3), había quedado sin objeto³⁰.

²⁸ En la legislación estatal, la acción pública es tradicional en el campo del urbanismo (hoy, art. 62 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015) y parques nacionales (hoy, art. 39 de la Ley 30/2014), y está prevista también en materia de patrimonio histórico (art. 8.2 de la Ley 16/1985) y costas (art. 109 de la Ley 22/1988). Aun en los casos de previsión por parte de la legislación estatal, la reiteración por parte de la legislación autonómica era igualmente sospechosa desde el punto de vista competencial, en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita*, que data igualmente de fechas tempranas.

²⁹ En la legislación autonómica está prevista, entre otras, por las siguientes leyes: País Vasco: Ley 3/1998, General de Protección del Medio ambiente (art. 3.4). C. Valenciana: Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades (art. 103). Aragón: Ley 15/2006, de Montes (Disp. Ad. 2ª). Galicia: Ley 8/2002, de Protección del Ambiente Atmosférico (art. 54). Cantabria (“ante las Administraciones públicas”): Ley 4/2006, de Conservación de la Naturaleza (art. 83); 12/2006, de Caza (art. 71); Ley 3/2007, de Pesca Fluvial (art. 52). Navarra (“ante las Administraciones públicas”): Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental (art. 8).

³⁰ Me ocupé de esta Sentencia en [“Jurisprudencia constitucional: la inagotable conflictividad del agua y la desclasificación de espacios naturales protegidos, entre otras](#)

Va a ser años más tarde, con motivo de la aprobación de una serie de leyes autonómicas en materia de vivienda, algunas de las cuales también incluían la acción pública (en vía administrativa y jurisdiccional), y en el marco de una serie de recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a ellas por el Presidente del Gobierno, cuyo centro principal de atención eran otras cuestiones, cuando aquellas previsiones van a ser objeto también de impugnación, brindando al Tribunal Constitucional la oportunidad de despejar definitivamente la cuestión relativa a la pertinencia o no, desde el punto de vista competencial, de las previsiones autonómicas de acción pública, en materias obviamente de competencia de las Comunidades Autónomas, distinguiendo con toda claridad entre la vía administrativa y la procesal (contencioso-administrativa). Se trata de las SSTC 80 y 97/2018, que inmediatamente pasamos a comentar³¹.

Dos de estas leyes, la vasca 3/2015 (art. 6.1: "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución") y la valenciana 2/2017 (art. 6.1: "Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda") contemplaban, como se ve, una acción pública en materia de vivienda tanto en vía administrativa como judicial.

En el recurso interpuesto frente a la Ley valenciana, resuelto primero, sólo se impugnó la previsión de acción pública en vía jurisdiccional, "por invadir la competencia estatal en materia procesal (art. 149.1.6 CE)", impugnación que por supuesto, y a la vista de la doctrina constitucional que ya conocemos, fue estimada por la STC 80/2018, de 5 de julio [FJ 5 a)], porque "el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el

[cuestiones de interés](#)", en: F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2013*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 258 y ss.

³¹ STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra. STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia. STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. STC 13/2019, de 31 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

ejercicio de la acción popular” y porque “esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma (...) conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017”, pues ni la representación procesal del Gobierno de la Generalitat “ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito” ni “se deduce de la propia Ley 2/2017”.

En realidad, el principal argumento empleado por el Gobierno valenciano era el propio tenor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 19.1 h)], cuando dispone que está legitimado ante el orden contencioso administrativo “cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las Leyes”, como sería esta ley valenciana, pero es obvio, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, que las leyes a las que se remite este precepto sólo pueden ser en principio leyes estatales.

Pero en el recurso interpuesto frente a la ley vasca se impugnó la previsión de acción pública en materia de vivienda en toda su extensión, tanto en vía judicial como administrativa, en este segundo caso por supuesta invasión de “la competencia estatal formulada en el artículo 149.1.18 CE respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. La Sentencia que resolvió este recurso, la STC 97/2018, de 19 de septiembre [FJ 6 a)] declaró primero inconstitucional la acción pública en vía judicial mediante una simple remisión a lo por entonces recientemente decidido por la STC 80/2018.

Pero, y esto es lo que ahora más importa y sobre lo que todavía no se había pronunciado el Tribunal, rechazó la impugnación en lo relativo a la acción pública en vía administrativa [FJ 6 b)], limitándose a poner como fundamento la doctrina constitucional básica sobre la facultad de las Comunidades Autónomas para regular los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* en materias su competencia, dentro de las cuales se incluye obviamente la vivienda (“El controvertido artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos. Reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico -vivienda- respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos”), siempre que se respete la normativa sobre el procedimiento administrativo común, en relación con la cual no encuentra ninguna contradicción [“Promueve así la aplicación de la Ley 3/2015 (y de los instrumentos que la desarrollan) por parte de las Administraciones del País Vasco sin suplantar ni contradecir las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del artículo 149.1.18

CE (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas)”, y sin aludir para nada ni poner por supuesto como condición que se trate de “especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, como hicieran en su día las ya antiguas y desde luego olvidadas SSTC 83/1986 y 123/1988, que no se citan.

Por su cuenta, añade la Sentencia que, como es obvio, la acción pública en vía administrativa no se prolonga al ámbito judicial (ni invade, por tanto, la competencia estatal *ex art. 149.1.6*), pues “quien haya ejercido la acción popular administrativa prevista en el controvertido artículo 6.1 tendrá legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo solo si cumple los requisitos que ha regulado el Estado al amparo del artículo 149.1.6 CE”; y, por si no estaba todavía suficientemente claro, que “en el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.6 CE, la Ley 29/1998 ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley *estatal* la haya previsto específicamente” (la cursiva es nuestra).

2.3. LA CONFIRMACIÓN DE ESTA DOCTRINA EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021)

Pocas dudas cabían ya de la inconstitucionalidad, por razones competenciales, de las no infrecuentes previsiones de acción pública en vía judicial presentes en leyes autonómicas del campo ambiental o materias conexas y sin equivalencia en la legislación básica estatal (que sólo la prevé en materia de ordenación del territorio y urbanismo, incluida la evaluación ambiental de instrumentos y proyectos de esta clase, parques nacionales, patrimonio histórico y costas).

Pero, por si quedara alguna, así lo ha ratificado recientemente el Tribunal en STC 15/2021, de 28 de enero, que esta vez sí pudo entrar en el fondo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada de nuevo en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (“Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional”)³².

³² La cuestión de inconstitucionalidad se planteó por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en un pleito promovido por la asociación “Gurasos Elkartea” (asociación constituida con posterioridad a la fecha de las resoluciones impugnadas) frente a la prórroga del plazo para la finalización de las obras (y la aceptación de una modificación del proyecto, considerada como no sustancial) de una planta de valorización energética de residuos promovida por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa en el término municipal de Donostia-San Sebastián, concedida por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Siendo éste el único objeto de debate, las partes defensoras de la constitucionalidad del precepto (Parlamento y Gobierno vascos) intentaron apurar todos los argumentos posibles a su favor, a los que tuvo que dar respuesta la Sentencia.

En primer lugar, y ante todo, intentaron derivar su encuadramiento competencial hacia la materia protección del medio ambiente, dentro de la cual podría ampararse en las facultades de desarrollo legislativo autonómico, incluida la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, argumento que pretendían reforzar poniendo de manifiesto la estrecha ligazón, que ciertamente existe, entre la legitimación y el Derecho sustantivo (o mediante la distinción entre legitimación *ad procesum* y *ad causam*, con la misma finalidad). Sin embargo, la Sentencia (FJ 3), con apoyo en jurisprudencia anterior (incluidas las SSTC 83/1986 y 123/1988, que en esta ocasión se citan expresamente), recuerda que, desde el punto de vista competencial, la legitimación (en vía judicial) resulta encuadrable dentro de la materia "legislación procesal" (con independencia de su mayor o menor vínculo con el derecho material, y sin que resulte pertinente la distinción invocada entre esos dos tipos de legitimación), que, por lo tanto, es la materia competencial prevalente para el encuadramiento y resolución de la controversia, aun tratándose de la regulación de un tipo de legitimación (acción popular) en materia ambiental ["La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo *ad procesum*, sino también *ad causam*, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento", FJ 4 B)].

A partir de ahí, la Sentencia (FJ 4) recuerda la doctrina que ya conocemos sobre el posible alcance de las competencias autonómicas en materia de legislación procesal, llegando a la misma conclusión que en materia de vivienda (SSTC 80 y 97/2018) de que tampoco en este caso se ha justificado ni resulta perceptible la necesidad (o conexión directa) de esta "especialidad" procesal (que se vuelve a calificar como una modificación, ampliatoria, de una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal, más que como una simple especialidad) para atender las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, aquí representado por la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco ["Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce «el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento», FJ 4 A b)].

Pese a estar ya dicho lo fundamental, la Sentencia [FJ 4 B) y C)] completa su razonamiento dando también respuesta a los argumentos adicionales empleados por las defensas de la ley en conexión con una u otra de las cuestiones anteriores. Así, en primer lugar, no serviría obviamente como tabla de salvación el hecho de que existan, como ya sabemos, otras previsiones autonómicas de acción pública en temas ambientales ni de que la prevista por la Ley 3/1998 haya estado vigente durante mucho tiempo sin ser cuestionada, porque las competencias son indisponibles [FJ 4 B)]. Tampoco valdría, en segundo lugar, como argumento para justificar la necesidad de esta “especialidad” el que con ella se venga supuestamente a dar cumplimiento a las exigencias del Convenio de Aarhus, puesto que, además de que (aunque la Sentencia no lo diga) este Convenio no exige una acción pública en sentido propio en materia ambiental³³, la ejecución del Derecho internacional (como el del Derecho comunitario europeo) no puede hacerse al margen de las reglas internas de reparto de competencias [FJ 4 B)]. Y, finalmente, tampoco valdría para salvar la constitucionalidad del precepto su supuesta falta de contradicción con la “acción popular en asuntos medioambientales” prevista en los arts. 22 y 23 de la Ley (estatal) 27/2006³⁴, que más bien vendría a ampliar, puesto que, al margen de las evidentes diferencias entre una auténtica acción pública (como la prevista por la ley vasca) y otra impropia (como la prevista por la Ley 27/2006), en las que la Sentencia tampoco se detiene, existe un vicio “originario” en el hecho de que el legislador autonómico regule una materia que escapa a su competencia, aunque sea para reiterar lo dispuesto por la legislación estatal (doctrina de la *lex repetita*) [FJ 4 C)].

2.4. CONCLUSIÓN

Muy razonablemente, pues, la jurisprudencia constitucional ha acabado incluyendo la previsión de acciones públicas sectoriales en vía administrativa en la órbita de los procedimientos especiales por razón de la

³³ El art. 9.3 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 (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005), se refiere a los “miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno [de cada Parte]”. Vid., al respecto, con interesantes referencias a la interpretación de este precepto por el Comité de Cumplimiento del Convenio, Eduardo SALAZAR ORTUÑO, *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 82 y ss.

³⁴ 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

materia³⁵, al alcance, pues, de los legisladores autonómicos en las materias de su competencia, sin someterla a ningún otro tipo de condicionante o necesidad de justificación desde el punto de vista competencial. Quedan, así, respaldadas las múltiples previsiones de este tipo que, como dijimos, incluye la legislación sectorial autonómica.

Y, a la inversa, también ha dejado clara la falta de cobertura competencial de las previsiones de acción pública en vía contencioso-administrativa, igualmente abundantes en la legislación sectorial autonómica, cuya expresa rectificación en este punto resulta recomendable.

3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (STC 123/2021)

3.1. UNA JURISPRUDENCIA PREVIA CONTRADICTORIA

La Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente³⁶, que tenía por finalidad garantizar el sometimiento a evaluación ambiental (estratégica) de todos los planes y programas con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, delimitó su ámbito de aplicación distinguiendo, como es sabido, entre unos supuestos de evaluación *sistemática* (por presumirse esa afección) y otros de evaluación *condicionada o eventual* (por no poder hacerse *a priori* un juicio de esas características). Los primeros comprendían la aprobación o modificación (con ciertas salvedades) de todos aquellos planes y programas que, versando sobre una serie de materias (entre ellas, la ordenación del territorio urbano y rural y la utilización del suelo), sirvieran de marco para la futura aprobación o autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental (tanto sistemática como eventual), o que pudieran tener una incidencia apreciable sobre espacios de la Red Natura 2000. Y los segundos, las mencionadas salvedades, a saber, la aprobación o modificación de planes y programas de ámbito territorial reducido (que establezcan el uso de “zonas pequeñas a nivel local”) y las “modificaciones menores” de planes y programas de la primera categoría, así como la aprobación o modificación de planes y programas distintos, pero que sirvieran también de marco para la futura aprobación o autorización de proyectos (por ejemplo, relativos a otras materias o de proyectos no sujetos a evaluación de impacto ambiental).

³⁵ Curiosamente, y a diferencia de la acción pública en vía contencioso-administrativa [art. 19.1 h) de la Ley 29/1998], nunca mencionadas expresamente, tampoco hoy, por las leyes relativas al procedimiento administrativo común (art. 4 de la Ley 39/2015)

³⁶ Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El sometimiento a evaluación de los planes y programas de esta segunda clase (los de evaluación *condicionada o eventual*) quedaba supeditado, como es lógico, a que pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente, decisión que quedaba confiada a los Estados miembros, ofreciendo la Directiva a este respecto la posibilidad de elegir entre distintas metodologías (la decisión caso por caso, la especificación de tipos o una combinación de ambas), pero con base en todo caso en una serie de criterios comunes (sobre las características de los planes y programas, así como de los efectos y de la zona de influencia probable) y con la obligación de formular consultas y dar publicidad a las decisiones adoptadas³⁷.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea vendría después a poner límites a la utilización del método de la especificación de tipos de planes y programas exentos de evaluación, con el fin de salvaguardar el objetivo básico de la Directiva ya conocido, pero sin negarle legitimidad³⁸.

La primera transposición de la Directiva en calidad de legislación básica, efectuada por la Ley 9/2006, de 28 de abril³⁹, dejó abierta la posibilidad de utilizar cualquiera de las metodologías previstas por la Directiva (decisión caso por caso, especificación de tipos o una combinación de ambas) para determinar la sujeción o no a evaluación de los planes y programas de evaluación condicionada o eventual, correspondiendo la elección a las Comunidades Autónomas en el caso de planes y programas de su competencia sustantiva, y dentro de ellos, muy en particular, en el caso de instrumentos de ordenación territorial y urbanística⁴⁰, lo que permitió que algunas legislaciones autonómicas optaran por la especificación de tipos de planes o modificaciones de planes excluidos de evaluación⁴¹.

³⁷ Art. 3 de la Directiva, apartados 5 a 7.

³⁸ Así, la STJUE de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, As. C-295/10 (cdos. 46 y 47).

³⁹ Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁴⁰ La Ley 9/2006 (art. 4) remitía, en realidad, la elección del método al "órgano ambiental", que es ciertamente lo que parecía cuadrar mejor con la exigencia de "consultas" prevista en la Directiva, sin contemplar expresamente la especificación de tipos por vía normativa. De todas formas, la Exposición de Motivos de la ley enfatizaba el protagonismo autonómico, sin distinción de planos (normativo y ejecutivo), en el ámbito territorial y urbanístico: "En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel relevante en el adecuado cumplimiento de la citada directiva y de su norma de transposición".

⁴¹ Así, por ejemplo, la Ley catalana 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas (arts. 7 y 8); o la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (art. 52 bis, introducido por la Ley 4/2008). Vid. también, en este sentido, Juan

Sin embargo, la nueva y vigente legislación básica en la materia, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, de indisimulado afán uniformador⁴², acabó con esta variedad de opciones, imponiendo como única alternativa el análisis caso por caso (la llamada por la ley evaluación ambiental estratégica “simplificada”, frente a la “ordinaria”, aplicable a los supuestos de evaluación sistemática, así como a los que, fruto del análisis casuístico, se decidiera debían seguirla⁴³), aduciendo en su Preámbulo una supuesta exigencia en este sentido derivada de la mencionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁴.

Pese a esto, algunas Comunidades Autónomas no renunciaron a seguir empleando el método de la especificación de tipos de planes (o de modificaciones “menores” de planes) excluidos de evaluación en aplicación directa de las previsiones y criterios de la Directiva. Así ocurrió con la Ley balear 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental, que en su art. 9.4 contenía toda una lista de supuestos (relativos en su mayor parte al campo de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística) que se declaraban exentos de evaluación por carecer de “efectos significativos en el medio ambiente”, dentro de la cual se encontraban también los “estudios de detalle”⁴⁵.

ROSA MORENO, “Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación (de impacto y estratégica) ambiental”, en: T. Quintana López (Dir.), *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 106.

⁴² Destacado, con razón, por Martín María RAZQUIN LIZÁRRAGA, “La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en: A. Ruiz de Apodaca Espinosa (Dir.), *Régimen jurídico de la evaluación ambiental (Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 124.

⁴³ Desde otro tipo de preocupaciones, Íñigo SANZ RUBIALES, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 33 y ss., señala acertadamente que con la evaluación simplificada de proyectos (pero lo mismo cabría decir de planes y programas) se matan dos pájaros de un tiro, pues no sólo se hace un cribado de los que merecen pasar a evaluación ordinaria, sino que los “descartados” se han sometido también a una auténtica evaluación.

⁴⁴ Preámbulo de la Ley 21/2013, apartado II: “De esta forma, se garantiza el correcto cumplimiento de las directivas comunitarias, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

⁴⁵ “Se considera que no tienen efectos significativos en el medio ambiente, y por lo tanto no están sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE: a) Las modificaciones de planes territoriales o urbanísticos que tengan como objeto exclusivo alguna o algunas de las finalidades expresadas a continuación: i. Disminución de coeficientes de edificabilidad o de porcentajes de ocupación de los edificios. ii. Disminución de la altura máxima de los edificios. iii. Cambio de usos plurifamiliares a unifamiliares (...). b) La aprobación o la modificación de los catálogos de protección del patrimonio cultural siempre que

Este art. 9.4 sería declarado inconstitucional por la STC 109/2017, de 21 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la mencionada ley balear. Esta Sentencia, que contaba con el precedente inmediato de la STC 53/2017, de 11 de mayo, que había confirmado prácticamente por entero la constitucionalidad de la Ley 21/2013 (ampliamente impugnada para la ocasión por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, aunque sin ponerse en cuestión entonces los preceptos relativos al ámbito de aplicación), avaló el carácter materialmente básico de su art. 6 (ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica), con su apuesta por el imprescindible análisis casuístico (evaluación simplificada) de todos los planes y programas sujetos a evaluación de forma condicional o eventual, en cuanto norma inequívocamente dirigida a garantizar un nivel mínimo de protección, no susceptible de rebaja, aunque superara los estándares exigidos por la normativa comunitaria europea de referencia, condenando evidentemente y con carácter general (por existir una contradicción efectiva e insalvable) el sistema de identificación de tipos (de “exclusión de categorías generales de planes”) utilizado por el legislador balear, sin necesidad de detenerse en cada uno de los tipos identificados (FJ 3)⁴⁶.

Dos años después, en cambio, en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso) frente a la Ley canaria 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos, que contaba con una amplia variedad de temáticas, en el particular relativo a la exclusión de los “estudios de detalle” del procedimiento de evaluación ambiental (estratégica), debido a “su escasa

únicamente incluyan medidas que representen un mayor grado de protección del medio ambiente o del patrimonio cultural. c) Los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes reguladores de uso y gestión, los planes de gestión de espacios Red Natura 2000 u otros espacios naturales protegidos, en la medida que representen un mayor grado de protección del medio ambiente. d) Las modificaciones de carácter financiero o de escasa entidad de los Programas de Desarrollo Rural. e) *Estudios de detalle*” (las cursivas son nuestras).

⁴⁶ “(...) el contenido de la Directiva, si bien obliga a trasponerla en el orden interno, no impide al Estado fijar normas medioambientales que establezcan un estándar de protección, en principio, más elevado (...). Por otro lado (...) no es posible determinar *a priori* que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse <<beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente>>, y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica” (STC 109/2017, FJ 3). Me ocupé de esta Sentencia en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 297 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental](#)”).

dimensión e impacto” (art. 150.4 de dicha ley⁴⁷), la STC 86/2019, de 20 de junio no apreció ninguna contradicción con el art. 6 de la Ley 21/2013, legitimando la opción del legislador canario de excluir de evaluación los estudios de detalle (que no deja de ser una “categoría general” de planes), al carecer estos estudios de detalle (en su regulación por la ley canaria) de “efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”, por su “escasa entidad (...), su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental” [FJ 11 B) a)].

La contradicción de esta Sentencia con la anterior, que no cabía calificar sino como inadvertida o al menos inmotivada (pues ninguna referencia contiene a la STC 109/2017), no podía ser más evidente⁴⁸, por lo que cabía esperar que tarde o temprano el asunto volviera a conocimiento del Tribunal, como así ocurriría en el caso del presente ejercicio que luego comentaremos.

Otra Sentencia de 2019, no relativa a los estudios de detalle, pero sí a otras “categorías generales de planes”, la STC 161/2019, de 12 de diciembre, sobre la Ley murciana 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, serviría para generar todavía más incertidumbre, al declarar esta vez inconstitucional, con recordatorio expreso de la doctrina establecida por la STC 109/2017, la exención de evaluación prevista en dicha ley para las “normas transitorias” aplicables en caso de suspensión de la vigencia de Planes Generales municipales, bajo ciertas condiciones (que no modifiquen la clasificación prevista en el planeamiento ni establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizador o núcleos rurales), por equivaler tales normas materialmente a un plan y suponer, de nuevo, dicha previsión la exclusión apriorística de evaluación de toda una categoría de planes, incompatible con la legislación básica [FJ 6 c)]⁴⁹.

⁴⁷ “Para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle se estará a lo previsto para los planes parciales y especiales en cuanto sea conforme con su objeto, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto”.

⁴⁸ Me ocupé de la STC 86/2019 en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 421 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático](#)”), advirtiendo ya de esa clara contradicción.

⁴⁹ Sentencia también reseñada en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, p. 424 (dentro del trabajo “[Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático](#)”).

3.2. UN INFRUCTUOSO INTENTO DE CLARIFICACIÓN

En el marco de un contencioso promovido por la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla contra la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Sevilla de la modificación del estudio de detalle de una parcela destinada a la implantación de una gran superficie comercial (el centro comercial “Palmas Altas”, promovido por la Lar España Shopping Centres VIII, S.L.U.), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 40.4, letras a) y c), de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (introducido por una reforma de la ley de 2015), por el que se excluían del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, “teniendo en cuenta su objeto y alcance” y en lo que aquí importa, los “estudios de detalle” y sus “revisiones o modificaciones”, que era el justamente el fundamento legal de la omisión de dicha evaluación producida en este caso y que había motivado el recurso contencioso-administrativo⁵⁰.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, la Sala recordaba la doctrina divergente reflejada en las SSTC 109/2017 y 86/2019, cuya clarificación instaba del Tribunal, máxime a la vista de la posterior STC 161/2019, que parecía tomar partido por la primera. Tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal solicitaban la estimación de la cuestión, dando por buena la doctrina inicial y censurando el giro posterior de la STC 86/2019, que era, en cambio, justamente el que invocaban las representaciones procesales del Parlamento y de la Junta de Andalucía para pedir su desestimación.

La STC 123/2021, de 3 de junio, que resuelve dicha cuestión, no va a reconocer la existencia de contradicción alguna entre las SSTC 109/2017 y 86/2019, sino todo lo más de una “contradicción aparente” [FJ 5 b)] provocada por el distinto alcance de las cuestiones planteadas en cada una de ellas y por lo tanto de sus respectivos pronunciamientos, que de forma no muy convincente intenta conciliar [FJ 4 B)]

⁵⁰ “No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, *teniendo en cuenta su objeto y alcance* de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre [de Ordenación Urbanística de Andalucía], los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico: a) *Estudios de Detalle*. b) Planes Parciales y Planes Especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica. c) *Las revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores*” (las cursivas son nuestras). Tras la última modificación de la Ley 7/2007 (por la Ley 7/2021), se ha limitado la exención, pero se mantiene la de los estudios de detalle y sus revisiones y modificaciones, “por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente” (art. 40.5 de la Ley, en su nueva redacción).

“En definitiva, estamos ante casos distintos: en las SSTC 109/2017 y 169/2019 el tribunal se pronunció sobre la contradicción con la normativa básica de disposiciones autonómicas que excluían de evaluación ambiental estratégica varias categorías enteras de planes de ordenación del territorio o urbanismo (o «normas transitorias» que, al margen del nomen iuris, pretendían regular el uso del suelo); y en estos casos concluyó que no era posible determinar a priori que todos los planes o modificaciones a las que se referían los preceptos impugnados estuvieran exentos de tener un impacto significativo en el medio ambiente, por lo que se producía una rebaja del nivel de protección establecido por la norma básica. En la STC 86/2019, por otra parte, examinó la exención de evaluación ambiental en relación con un instrumento de planeamiento urbanístico concreto: los estudios de detalle; a la luz del objeto y alcance limitado que les atribuye la norma autonómica en cuestión, en este caso declaró que no incurría en contradicción con la legislación básica estatal, al no ser dicho instrumento, conforme a la regulación examinada, susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente” [FJ 4 B)]

No obstante, consciente tal vez de que este intento de conciliación no proporcionaba base suficiente para resolver el enigma [esa “cierta confusión” generada, FJ 4 C)], es decir, para inclinar definitivamente la balanza por una u otra de las alternativas, la Sentencia, sin poner en ningún momento en cuestión el carácter materialmente básico del art. 6 de la Ley 21/2013 (ya afirmado como sabemos por la STC 109/2017, y que se reafirma ahora en el FJ 3), decide emprender la no sencilla tarea de esclarecer definitivamente su significado y de enmarcar en ese contexto el instrumento de los estudios de detalle⁵¹.

Tras largas y un tanto repetitivas argumentaciones, la Sentencia llega finalmente a la conclusión de que los estudios de detalle, tal y como vienen configurados por la legislación urbanística andaluza, es decir, teniendo en cuenta, como dice la Ley 7/2007, su “objeto y alcance” [pues la Sentencia quiere advertir significativas diferencias en la configuración de este instrumento en las distintas legislaciones autonómicas, FJ 5 b)], no

⁵¹ “De la lectura del auto, así como de las alegaciones de algunas de las partes, se desprende que tales pronunciamientos han podido generar *cierta confusión*, por lo que, la cuestión aquí planteada da la ocasión a este tribunal de *precisar y completar la doctrina* que acabamos de exponer, en relación con el objeto y alcance de los arts. 6 y 8, y su aplicación, en concreto, a los planes y programas regulados en los apartados 1, letra a) y 2, letras a) y b) del art. 6” [FJ 4 C)] (las cursivas son nuestras).

constituyen en realidad un supuesto de planes y programas “que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos”, ni entran por tanto dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica (comunitaria europea y básica estatal), razón por la cual el legislador andaluz ha podido excluirlos legítimamente (sin vulnerar la legislación básica) de este procedimiento [FJ 5 b)].

“Del análisis de estos preceptos [arts. 1 y 6 de la Ley 21/2013] resulta que lo determinante para someter un plan urbanístico a la correspondiente evaluación ambiental es que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación del impacto ambiental o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” [FJ 4 A)].

“Debemos puntualizar, además, que el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica” [FJ 4 C)].

“No entran por tanto en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurren en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso «el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental», ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori –atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados– que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente” [FJ 4 C)].

“Conforme a la limitada finalidad y contenido que esta regulación [la legislación andaluza] atribuye al «estudio de detalle», este se configura, en definitiva, como un instrumento de planeamiento complementario y subordinado a los planes superiores que desarrolla (...). No pueden, en definitiva [estos estudios de detalle], asumir o suplantar la función ordenadora propia de los instrumentos urbanísticos que desarrollan ni, en consecuencia, posibilitar y establecer por sí mismos el marco

para la futura instalación de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental o, en su caso, el marco para la futura autorización de otros proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente" [FJ 5 b)] (las cursivas son nuestras)

Se desestima, así, la cuestión de inconstitucionalidad, sin necesidad de someter a revisión el criterio mantenido por la STC 109/2017 de la imposibilidad de especificar tipos de planes y programas excluidos de evaluación cuando se trate de auténticos planes y programas incluidos dentro del ámbito de aplicación de la legislación básica en la materia, y confirmando la solución dada por la STC 86/2019 a propósito de los estudios de detalle de la legislación canaria, pero por razones sustancialmente diferentes.

3.3. REFLEXIÓN FINAL: EL DISCUTIBLE CARÁCTER BÁSICO DE CIERTAS PREVISIONES DE LA LEY 21/2013, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

No me parece, lamento decirlo, una Sentencia ejemplar, por varias razones. La primera, por no reconocer una contradicción que (siquiera parcial) resultaba evidente.

La segunda, por entrar de lleno, sin ningún recato, en un terreno que, aunque obligado siempre que se resuelve sobre una posible inconstitucionalidad mediata o indirecta, no deja de pertenecer al plano de la legalidad ordinaria, en el que la interpretación por parte del Tribunal de las normas objeto de contraste (estatal, autonómica y aun comunitaria europea), salvando obviamente sus efectos propios, relativos a la solución del problema competencial (especialmente relevantes, desde luego, si la conclusión, que no fue la de este caso, consiste en apreciar esa inconstitucionalidad), no puede reclamar la misma autoridad que cuando se trata de la interpretación de las propias normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

En efecto, los "estudios de detalle" (andaluces) han quedado, al menos de momento, librados de la necesidad de pasar una evaluación ambiental (estratégica), en base a una determinada interpretación tanto del ámbito de aplicación de esta técnica según la legislación básica como de la propia naturaleza de ese instrumento de ordenación urbanística, pero nada impide, no ya sólo, obviamente, el replanteamiento de estas cuestiones ante el propio Tribunal Constitucional (por una u otra vía y en relación con la legislación andaluza o con la de otras Comunidades Autónomas que prevean la misma exención), sino tampoco que algún tribunal ordinario decida formular consulta (vía cuestión prejudicial) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que por esta vía (o a través de la solución de casos

suficientemente análogos) este Tribunal imponga una interpretación distinta de la normativa comunitaria europea de referencia que a la postre resulte determinante también de la que haya de hacerse de la legislación básica, y prive de fundamento a la efectuada ahora por el Tribunal Constitucional.

Y, por fin, la tercera y principal (aunque reconozco que es la más opinable) que la STC 123/2021 ha dejado pasar la oportunidad de corregir el error en el que, a mi juicio, incurrió la STC 109/2017, y que no es otro que declarar el carácter básico en todos sus extremos de la delimitación del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica llevada a cabo en su momento por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental⁵².

No hay razón, a mi entender, que justifique la atribución de carácter básico a la decisión, tomada por el legislador estatal en ese momento, de descartar la “especificación de tipos de planes” como método admisible para garantizar la necesaria sujeción a evaluación ambiental de los planes y programas con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente (sujetos a evaluación de forma sólo condicionada o eventual), método admitido por la normativa comunitaria europea, y que tal vez sólo un excesivo afán de uniformidad llevó al legislador estatal a ignorar.

Es obvio que, de haber contado con este método, la Ley 21/2013 hubiera tenido que remitir dicha (posible) especificación (como hizo la Ley de 2006) al legislador competente para regular los correspondientes planes y programas, y en el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, obviamente al legislador autonómico, como es evidente también que, puestos a establecer una regulación uniforme, el legislador estatal no tenía otra opción que imponer en todo caso el análisis casuístico (evaluación simplificada), porque no podía lógicamente entrar a especificar tipos de planes ajenos a su competencia normativa.

Y esta decisión no constituye, a mi juicio, una decisión “materialmente” básica en materia ambiental (art. 149.1.23 CE), porque se trata una cuestión menor dentro del conjunto de la regulación de la evaluación ambiental estratégica e incluso dentro de la delimitación del ámbito de aplicación de esta normativa (mucho menos importante, por supuesto, que la determinación de los supuestos de evaluación sistemática), y porque tan contraproducente es dejar sin evaluación (dentro de estos supuestos en todo caso marginales) los planes y programas que en verdad la requieran, como someter a evaluación (siquiera simplificada), con los gastos y tiempos que ello supone, los supuestos en que resulte superflua⁵³.

⁵² Ya manifesté esta opinión en el comentario a la STC 109/2017 en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 302 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental](#)”).

⁵³ En este sentido, Juan ROSA MORENO, Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Integración y fases, en: J.J. Díez Sánchez

Debiera, pues, haber dejado el legislador básico, como hizo el de 2006, la decisión de optar por una “evaluación simplificada” o por una selección de tipos, o por una combinación de ambas fórmulas, en manos del legislador mejor preparado para tomar esa decisión, que, en el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, es el legislador autonómico, y que la corrección de eventuales excesos quedara en manos de los tribunales ordinarios con la colaboración en su caso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya jurisprudencia en la materia resulta en cualquiera de los casos determinante.

Pero es que ni siquiera la fórmula ideada por el legislador estatal de 2013 y refrendada por el Tribunal Constitucional está en condiciones de garantizar por completo la uniformidad pretendida. El análisis casuístico puede arrojar, en efecto, resultados diferentes por Comunidades Autónomas, cuya eventual corrección va a quedar en manos de los tribunales ordinarios. Y, además, el Tribunal Constitucional puede haber aclarado el problema de la exención de los estudios de detalle (avalando su constitucionalidad), pero no creo que de la STC 123/2021 se desprenda un criterio igualmente seguro para enjuiciar el resto de especificaciones de tipos de planes o de modificaciones de planes exentas presentes hoy o en un futuro en las legislaciones autonómicas⁵⁴.

y J.A e Ivars Bañuls (coord.), *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 419.

⁵⁴ Sirva como muestra de todas estas dificultades la reciente STS de 19 de julio de 2021 (recurso de casación núm. 1006/2020), que hace una interpretación cuando menos discutible de toda la jurisprudencia constitucional en la materia (incluida la STC 123/2021, de 3 de junio, también tomada en consideración), al entender que, en ausencia de legislación autonómica de desarrollo que excluya de evaluación algún tipo de planes por carecer de efectos significativos sobre el medio ambiente (inexistente en el caso madrileño), toda clase de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (incluidos los estudios de detalle, aunque en el caso se tratara de un cierto tipo de plan especial) se han de someter a evaluación ambiental estratégica (siquiera sea simplificada) por venir así establecido en la legislación básica (Ley 21/2013), cuando obviamente, como vimos, la STC 123/2021 no pretendía justificar la exención de los estudios de detalle regulados por la legislación andaluza en unos supuestos márgenes de desarrollo legislativo autonómico en la materia, que realmente no reconoce, sino en la propia legislación básica y, más concretamente, en el concepto de “planes que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos”, rasgo que niega a esos concretos estudios de detalle.

4. BIBLIOGRAFÍA

BARCELONA LLOP, Javier. Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio europeo de derechos humanos. *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 49-87.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ, Victoriano. Informe sobre los aspectos de hidrología superficial, drenaje agrícola y riego recogidos en el Decreto-Ley n.º 2/2019. Disponible en: https://www.crcc.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Decreto-Ley-2_2019.pdf (Fecha de último acceso 01-03-2022)

PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido; ALFARO ÁGUILA-REAL, Jesús. Artículo 38. En: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, Tomo I, pp. 1247-1274.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín María. La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (dir). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental (Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117-212.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Artículo 33. En: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, Tomo I, pp. 1147-1175.

ROSA MORENO, Juan. Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación (de impacto y estratégica) ambiental. En: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 91-139.

- Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Integración y fases. En: DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José e IVARS BAÑULS, José Antonio (coords.). *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 405-449.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019. 297 pp.

SANZ RUBIALES, Íñigo. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. 298 pp.

SORO MATEO, Blanca; ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.; PÉREZ DE LOS COBOS, Elisa. [Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2018*, Madrid: CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206.

- [Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#). En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2019*, Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 1240-1261.

- [Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante-vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019](#) . En GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo *et al.* (coords.). *Observatorio de políticas ambientales 2020*, pp. 1204-1231.

Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el “caso Valdecañas” •

Gerardo García Álvarez

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA DIFICULTAD DE LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA PESE A SU RELEVANCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. 2. LOS HECHOS DEL CASO VALDECAÑAS: LA ARTICULACIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA EN SUELO RÚSTICO PROTEGIDO. 3. LA RESPUESTA ADMINISTRATIVA A LA ANULACIÓN DEL PLAN: ¿UNA MODIFICACIÓN LEGAL Y LA “HOMOLOGACIÓN” DEL PLAN ANULADO SON CAUSA DE IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA? 4. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA SÓLO SE DA EN CASO DE IMPOSIBILIDAD FÍSICA CUANDO SE TRATE DE SUELO RÚSTICO ESPECIAL INCLUIDO EN UN ESPACIO NATURAL DE LA RED NATURA 2000. 5. CASO VALDECAÑAS: ¿UN GIRO JURISPRUDENCIAL? 6. LA IRREVERSIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y EN DERECHO ESPAÑOL: LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR MEDIDAS COMPENSATORIAS. 7. CONCLUSIÓN. 8. A MODO DE EPÍLOGO: OTROS PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO. 9. BIBLIOGRAFÍA.

• PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental.

RESUMEN: La ejecución de sentencias anulatorias de instrumentos territoriales o urbanísticos es una cuestión que ha generado numerosas sentencias y aportaciones doctrinales en los últimos años. El caso Valdecañas, en el que debido a los intereses sociales y ambientales implicados se ha planteado directamente la posibilidad de aplicar la proporcionalidad como mecanismo de ponderación en la ejecución de sentencias, constituye un hito en este campo. El Tribunal Supremo ha establecido un alto nivel de exigencia, que no obstante no parece que sea aplicable en todo su rigor sino en supuestos como la afectación a espacios de la Red Natura 2000, como era el caso.

ABSTRACT: The execution of sentences annulling urban plans is a matter of great importance. In recent years it has been the subject of jurisprudence and legal literature. In cases of great social and economic importance, such as the Valdecañas case, the possibility of moderating the execution is raised. In the ruling on the execution of the annulment of the Valdecañas housing development, the Supreme Court has established a rigorous requirement to not execute a sentence, even partially. However, it seems that this high level of rigour should only be fully applied to the annulment of instruments that affect spaces of the Natura 2000 Network.

PALABRAS CLAVE: Suelo no urbanizable especialmente protegido. Ejecución de sentencias urbanísticas.

KEYWORDS: Rural land specially protected. Execution of sentences that annul territorial and urban plans.

1. INTRODUCCIÓN: LA DIFICULTAD DE LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA PESE A SU RELEVANCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

La efectividad de la protección ambiental pasa por evitar que se consoliden situaciones de hecho ilegales o, cuando menos, por minimizar los efectos de los incumplimientos cuya corrección total no haya sido posible. Los mecanismos para ello son varios: medidas cautelares, ejecución provisional de sentencias estimatorias de primera o única instancia o ejecución de las sentencias firmes. No obstante, las medidas cautelares parecen haber perdido algo del protagonismo que llegaron a tener, las

ejecuciones provisionales tropiezan con múltiples obstáculos y la ejecución de las sentencias firmes no siempre es posible en sus propios términos, sino que en muchas ocasiones es preciso adaptarla a lo posible o a lo razonable. El caso Valdecañas tiene algo de todo ello.¹

Ciertamente, el caso Valdecañas no es el único que ha planteado importantes problemas de ejecución durante el año 2021, aunque haya sido el que más atención ha suscitado. Una piedra de toque es el caso del Hotel El Algarrobico, en el término de Carboneras (Almería).² En el Auto del

¹ El caso Valdecañas ha suscitado un considerable interés desde antes de que se produjera el primer pronunciamiento judicial sobre la validez de los instrumentos territoriales que legitimaban aparentemente la actuación de nueva urbanización en un espacio natural protegido, lo que se ha plasmado en numerosas publicaciones, aunque de muy distinto valor y profundidad. A título ejemplificativo, por orden cronológico: “Marina Isla de Valdecañas”, *El Ecologista* núm. 56, 2008, pp. 44-45; VALIENTE, Jesús: “La justicia da la razón al medio ambiente en el caso de Valdecañas”, *Quercus* núm. 303, 2011, pág. 82; RAMOS MEDRANO, José Antonio: «Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional “Isla de Valdecañas”», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 274, 2012, pp. 93-104; MANZANERA SALAVERT, Miguel: “Marina Isla de Valdecañas: el Tribunal Superior de Justicia dictamina contra esta urbanización ilegal”, *El Ecologista* núm. 72, 2012, pp. 50-51; TRILLO-FIGUEROA CALVO, José María: “Marina Isla de Valdecañas: Sigue la barbarie urbanística”, *El Ecologista* núm. 81, 2014 (Ejemplar dedicado a la Mercantilización de la naturaleza), pp. 32-35; RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel: “De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites. A propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de “interés regional” de Valdecañas”, *Revista de urbanismo y edificación* núm. 31, 2014, pp. 219-227; ARIAS APARICIO, María Flor: “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 35, 2019, pp. 23-52; “El TSJ Extremadura ordena la demolición parcial de la urbanización Marina Isla de Valdecañas: TSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, Auto 30 Junio 2020”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* núm. 165, 2020; LÓPEZ PÉREZ, Fernando: “[Urbanización isla de Valdecañas y Red Natura 2000: Análisis jurisprudencial](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 100 (abril), 2020, pp. 43-52; MORA ALISEDA, Julián: «El complejo turístico de “Marina Isla de Valdecañas” (Cáceres): impacto sobre la población y actividades económicas», en el vol. col. *La cultura vivida. Homenaje al profesor Javier Marcos Arévalo*, coord. por Salvador Rodríguez Becerra, Juan Manuel Valadés Sierra, 2020, pp. 395-405; GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “Derechos urbanístico y ambiental en el contexto ibérico. Retos del poder público y toda la sociedad: el ejemplo de Valdecañas”, en el vol. col. *Diálogos iberoamericanos. Sostenibilidad, derecho ambiental y derecho urbanístico*, coord. por Cláudia Ribeiro Pereira Nunes y Cláudia do Amaral Furquim, 2021 pp. 28-55; *Ecologistas en Acción*: “El Tribunal Supremo apoya la petición ecologista contra Marina Isla de Valdecañas”, *Quercus* núm. 433, 2022, pp. 56-57.

² MARTÍN VALDIVIA, Salvador: *Algarrobico. Historia de un fracaso institucional*. (Monografía núm. 1/2022 de la Revista de urbanismo y edificación), Cizur Menor, 2022.

Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2021,³ dictado a instancia de Greenpeace España, se resume la argumentación de la asociación ecologista, que se apoya en la Sentencia de la misma Sala y sección 272/2016, de 10 de febrero, en la que se declaraba la ilegalidad del hotel, pero además se enumeran hasta catorce sentencias y autos firmes y se recuerda que las obras han estado paralizadas desde 2006, sin que la construcción se haya adaptado a los 100 metros de protección del dominio público marítimo-terrestre. Debe recordarse que los terrenos siguen clasificados como urbanizables en el PGOU de Carboneras, la licencia de obras no ha sido revocada, sigue en vigor la modificación de la planimetría realizada en El Algarrobico y la Junta de Andalucía no ha accedido a los terrenos objeto de retracto.

Ciertamente, en el caso Algarrobico se han producido pronunciamientos contradictorios, lo que ha contribuido a la situación actual. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Granada, de 21 de marzo de 2014 (RC 1295/2008) estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Azata Patrimonio, S.L (la promotora del hotel) contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el cual se aprobó el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado "El Algarrobico" que se incluye en la zona C3 y ST-2, ambos sectores de las NNSS de Carboneras. Posteriormente, mediante Sentencia 272/2016, de 10 de febrero, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación de la Junta de Andalucía y Greenpeace España y desestimó el recurso contencioso-administrativo de la empresa promotora. En el Auto de 2022 el Tribunal Supremo recuerda que la ejecución es competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al ser el que había conocido del asunto en primera o única instancia (art. 103.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en adelante LJCA). También resalta que la ejecución de sentencias firmes corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales (art. 117.3 CE, 2.1 LOPJ y 103.1 LJCA), no a la Administración, aunque la ejecución de sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) lo que comporta un deber de colaboración de todas las personas y entidades públicas o privadas (art. 118 CE, 17.1 LOPJ y 103.3 LJCA). Aunque no sea de su competencia, sino del Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Supremo establece que deberán emitirse con carácter mensual informes de las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia por una serie de entidades y órganos administrativos: la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Democrático, por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Carboneras. Esos informes irán dirigidos al Tribunal Superior de Justicia.

³ Sección 3ª, RCA 1947/2014.

En el caso Valdecañas la dimensión del impacto ambiental y las repercusiones sociales y económicas parecen mucho mayores: aunque la crisis de 2008 ralentizase la edificación, hay construidas decenas de casas y un hotel, estando las casas ocupadas, aunque como segundas residencias, y el hotel en funcionamiento.

Como se ha dicho, en los últimos años la tutela cautelar ha perdido protagonismo, pero en el caso Valdecañas no sólo no ha habido tutela cautelar, sino que el Tribunal Supremo rechazó que el Ministerio Fiscal pudiera instar una ejecución provisional de la sentencia de instancia, ya estimatoria, que dejaba las actuaciones de urbanización sin cobertura. Mediante Auto de 14 de noviembre de 2013 (ponente Mariano de Oro-Pulido) el Tribunal Supremo declaró la falta de legitimación del Ministerio Fiscal para instar la ejecución provisional, con base en un doble argumento.⁴ El primero contingente: para poder solicitarla es preciso haber sido parte en el proceso y el Ministerio Fiscal se personó con posterioridad a que recayera la sentencia de instancia. El segundo estructural: el Ministerio Fiscal por definición no puede tener la consideración de parte "favorecida" por el fallo, puesto que su único interés es la defensa de la legalidad (fundamento quinto):

«... el Ministerio Fiscal no fue parte en el proceso de instancia y, de hecho, la cuestión litigiosa se centra en la admisión o no de su personación, con posterioridad a la sentencia, en el incidente de ejecución provisional de la misma y, además, tampoco puede entenderse que haya sido "favorecido por el fallo". En éste sentido, es claro el diferente alcance de la legitimación para conseguir la plena ejecución de las sentencias que en el art. 109.1 LJCA se atribuye, además de a las partes procesales "a las personas afectadas por el fallo", mientras que, el art. 91, a propósito de la ejecución provisional" al referirlo exclusivamente a las "partes favorecidas por la sentencia" lo limita a las partes procesales.

Por otra parte, la exigencia de que se trate de "partes favorecidas por el fallo" se refiere al cumplimiento, siquiera sea de manera provisional hasta que la sentencia sea firme, de una determinada situación jurídica individualizada de la que el instante de la ejecución provisional de la sentencia es acreedor por razón de la propia sentencia recurrida.

⁴ El caso Valdecañas y en concreto la cuestión de la posible ejecución provisional de la sentencia de instancia fue ya analizado en GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo: "[Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?](#)", *Observatorio de políticas ambientales 2014*, pp. 359 y ss.

Sin embargo, el Ministerio Fiscal con independencia de su amplia legitimación en defensa de la legalidad no es, propiamente favorecido por el fallo, precisamente por su posición de órgano imparcial. Esa configuración le otorga legitimación para intervenir en los procesos que determine la Ley, ex art. 19 f) LJCA, ejercitando las acciones procesales procedentes en defensa del interés público pero más restringida es la posibilidad de su intervención en la ejecución de las sentencias y aunque se ha reconocido la vigencia de la acción pública para personarse en la ejecución de las sentencias recaídas en materia urbanística (sentencias de 26 de enero de 2005, recurso de casación 6867/2001, y 23 de abril de 2010, recurso de casación 3648/2008), cuestión distinta es que ese mismo alcance se proyecte para que el Ministerio Fiscal pueda solicitar la ejecución provisional de las sentencias, a la vista de lo dispuesto por el LJCA y su interpretación jurisprudencial.

A esta conclusión no se opone la Disposición Adicional Octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en la que se establece que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley».

La inexistencia de medidas cautelares y de una ejecución provisional de la sentencia de instancia han llevado a una compleja ejecución, que en sus aspectos materiales está todavía pendiente. Una interpretación excesivamente literal del Tribunal Supremo no ha contribuido a limitar los daños que ahora han de afrontarse.

2. LOS HECHOS DEL CASO VALDECAÑAS: LA ARTICULACIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA EN SUELO RÚSTICO PROTEGIDO

Las vicisitudes jurídicas de la urbanización “Marina de Valdecañas”, situada en un espacio de la Red Natura 2000, lo convierten en un caso de enorme relevancia ambiental, aunque también económica y social. Es además un caso de considerable interés jurídico, en la medida en que se han llevado al extremo cuestiones como los límites de los usos admisibles en suelos naturales protegidos o los supuestos legalmente admitidos de

inejecución o ejecución solo parcial de sentencias urbanísticas anulatorias. Los resultados han sido la reafirmación de doctrinas jurisprudenciales sobre la intangibilidad del suelo rústico especialmente protegido por motivos ambientales, en la parte declarativa, y una interpretación muy restrictiva de la imposibilidad material de ejecución de sentencias, al menos cuando de la protección del suelo rústico protegido se trate, en lo que de momento puede considerarse el final del caso.

Ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 162/2022, de 9 de febrero, la que parece haber puesto fin, en lo jurídico, a un largo incidente de ejecución de las sentencias que ya hace años habían declarado la ilegalidad de la urbanización Marina de Valdecañas y ordenado su demolición, que afectaba no sólo a obras de urbanización en sentido propio, sino también a equipamientos, como instalaciones deportivas o abastecimiento o depuración de aguas, además de a edificios residenciales y hoteleros en manos de terceros ajenos la promotora.

La urbanización, solo parcialmente construida, pero en un estado de ejecución avanzado, conforme a lo declarado por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y confirmado por el Tribunal Supremo fue construida ilegalmente en la Isla de Valdecañas, en realidad una península casi totalmente rodeada por el Embalse de Valdecañas, en el Tajo, entre los términos municipales de El Gordo y de Berrocalejo, cerca de Navalmoral de la Mata, en la provincia de Cáceres, pero muy cerca del límite con la de Toledo. El embalse, de unas 7.300 Ha, es producto de la construcción entre 1957 y 1964 de la presa de Valdecañas, situada en el término de Belvis de Monroy pero cerca de Valdecañas de Tajo, que da nombre al embalse. La cola del embalse se inicia en el municipio de El Gordo, en el que se encuentra la urbanización controvertida. Se trata por tanto de un ecosistema producto en gran medida de una intervención humana, de la que es fruto un enorme embalse que sin embargo ha mostrado un enorme potencial de albergar biodiversidad, especialmente especies de aves.

Como ya se ha dicho, la urbanización está sólo parcialmente construida, puesto que las obras de edificación fueron paralizadas mucho antes de culminar y, por tanto, muy lejos de agotar la edificabilidad que se preveía en el plan anulado, habiéndose materializado sólo uno de los dos hoteles previstos y aproximadamente un tercio de las viviendas que habían sido proyectadas. La crisis económica parece haber tenido un papel relevante.⁵

⁵ Vid. el artículo "[La crisis deja a Marina Isla de Valdecañas sin su hotel de gran lujo](#)", publicado en El Periódico de Extremadura de 2 de mayo de 2013.

El asunto ha tenido una considerable repercusión social, especialmente en Extremadura. Quizá por ello, ya un día antes de la fecha que figura en la sentencia, el 8 de febrero de 2022, el Consejo General del Poder Judicial había hecho pública una escueta [nota de prensa](#):

“La Sala III del Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación 7128/2020 interpuesto por la entidad Ecologistas en Acción-CODA contra el auto que dictó el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en ejecución de las sentencias que declararon nulo el Decreto 55/2007 de la Junta extremeña por el que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas S.A.

Dicho auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 2020, acordaba la conservación de un hotel, las viviendas terminadas, un campo de golf ya concluido y en funcionamiento y algunas otras instalaciones que en la actualidad están ya completamente construidas y en funcionamiento. El Supremo anula este extremo y acuerda que deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones cuya demolición determinaba el propio auto de ejecución”.

En la nota transcrita se recoge un hecho muy relevante: el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había entendido que debía convertir en definitiva la paralización absoluta de la ejecución de las obras de edificación, congelando con ello la edificabilidad, pero que no procedía ordenar la demolición de lo ya construido y en funcionamiento; es decir, el TSJ habría mantenido en pie edificaciones e instalaciones completamente construidas y en uso, quedando en una situación de fuera de ordenación. El Tribunal Supremo rectificó esa decisión, al entender que el mantenimiento de lo edificado era completamente incompatible con la clasificación urbanística de los suelos que soportan la edificación y, por tanto, la ejecución correcta de la sentencia comportaba necesariamente una demolición completa.

La posición que había adoptado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Auto de 30 de junio de 2020 es una solución que resulta habitual en el ámbito urbanístico, en el que los particulares que se ha visto privados de un inmueble para la ejecución de equipamientos o simplemente de obras de urbanización en general, prácticamente nunca obtienen la restitución de su terreno cuando se anula el instrumento urbanístico que legitimaba la actuación, porque no se produce nunca su demolición, sino

meramente una indemnización sustitutoria.⁶ No parece que la intención del Tribunal Supremo haya sido acabar en términos absolutos con ese tipo de ejecuciones por sustitución: aunque el Tribunal Supremo emplea términos bastante generales en su argumentación, ha de entenderse que la solución que establece, la destrucción de obras de urbanización y edificación públicas y privadas y la restauración de los terrenos, está directamente condicionada al carácter del suelo no urbanizable especialmente protegido por formar parte de un espacio natural protegido de la Red Natura 2000.

Las cosas vienen de bastante lejos. Ahora se planteaban los problemas de la ejecución de una sentencia anulatoria de los actos que autorizaron la urbanización, pero antes se discutió en varias instancias y desde distintas perspectivas si, pese al complejísimo procedimiento seguido para su aprobación, incluida una evaluación de impacto ambiental, debían anularse las decisiones de la Administración aprobando la actuación y privar a una comarca deprimida de una fuente de actividad económica y empleos que podía haber sido muy relevante para fijar población en el territorio. En última instancia, la cuestión es si la evaluación de impacto ambiental es un instrumento que permite tomar decisiones que afecten a un espacio natural, siempre que los impactos se minimicen o compensen o, por el contrario, esos suelos son absolutamente intangibles. Ciertamente, las áreas Red Natura 2000 son consideradas como zonas prioritarias en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, para la aplicación de los Planes de Desarrollo Rural (art. 10), pero no parece que baste con eso.

El problema es incluso más de fondo: atañe a la decisión de hasta dónde debe llegar la protección ambiental y qué pasa con la “protección de los humanos”, de su modo de vida, de su derecho a vivir donde lo hicieron sus padres y sus abuelos, pero en condiciones dignas, con acceso a empleos retribuidos y con servicios públicos suficientes. Es decir, si además de permitir la subsistencia los núcleos tradicionales, evitando su expansión, es posible localizar otras actividades económicas en el territorio pese a la existencia de protecciones ambientales. En el caso de Extremadura, [el 30,4 por ciento de su superficie está incorporada a la Red Natura 2000](#), un total de 1.264.267 hectáreas ocupadas por 71 lugares declarados como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y 89 declarados como Zona de Especial Conservación (ZEC). En particular, trece municipios extremeños tienen el 99% de su suelo protegido. La gran mayoría en la provincia de

⁶ No obstante, véase el pronunciamiento del Tribunal Supremo y su crítica en GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)”, Revista de urbanismo y edificación, núm. 39, 2017, pp. 121-133.

Cáceres: Abadía, Baños de Montemayor, Casares de las Hurdes, Casas de Miravete, La Garganta, Ladrillar, Navalvillar de Ibor, Serradilla, Torrejón el Rubio, Torreorgaz y Villar del Rey. En la provincia de Badajoz están en la misma situación Entrín Bajo y Magacela.

En todo caso, es cierto que la posibilidad de aplicar tales consideraciones en el momento de la ejecución de una sentencia anulatoria es muy problemático y habría pasado necesariamente por el reconocimiento de la posibilidad de aplicación del principio de proporcionalidad en la ejecución de sentencias anulatorias, lo que no parece acomodarse al tenor literal de la Ley, que exige que éstas se ejecuten en sus propios términos y sólo admite la inexecución por imposibilidad legal o material (art. 103 y 105 LJCA). Ahora, el Tribunal Supremo ha establecido doctrina, en términos bastante rigurosos, sobre las circunstancias que no constituyen imposibilidad jurídica ni imposibilidad material de ejecución de sentencias que ordenan la demolición de construcciones ilegales –al menos, en un suelo no urbanizable de especial protección, como el del caso–, que serían las únicas que pueden obstar a una ejecución en sus propios términos literales.

En consecuencia, el Tribunal Supremo ha rectificado el Auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal de instancia en el que se acordaba la inexecución parcial. Efectivamente, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había apreciado la existencia de una “imposibilidad material” que habría impedido demoler las 185 villas ya construidas y ocupadas (el 32% de las inicialmente proyectadas), el hotel (terminado y en funcionamiento, uno de los dos aprobados inicialmente), el campo de golf y otras instalaciones comunes, destacadamente un puerto deportivo, argumentando que la gran envergadura de los perjuicios sociales y económicos hacía imposible la ejecución. La fuente de esos perjuicios era doble. La evaluación inicial de los costes directos de la ejecución superaba los 140 millones de euros (sumando costes directos e indemnizaciones a los propietarios), pero es que además la Marina de Valdecañas se ha convertido en la principal fuente de ingresos de los municipios y de los lugareños de la zona en que se enclava. Teniendo todo eso en cuenta, en su auto de 2020 el Tribunal Superior de Justicia solo ordenaba la demolición de las obras que todavía estaban en curso, además de prohibir cualquier nueva construcción. El Tribunal Supremo ha rectificado la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal de instancia y por tanto su fallo: “No se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento”.

El auto de admisión del recurso de casación es de 6 de mayo de 2021.⁷ La Sección de Admisión admitió a trámite el recurso de casación, precisando que la cuestión sobre la que había de entenderse que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar *si los intereses socioeconómicos pueden considerarse causa de imposibilidad material*. Es decir:

“Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental”.

La cuestión tiene un enorme interés por las posibilidades que podría haber abierto la admisión de la inejecución parcial basada en cuestiones de proporcionalidad, pero la respuesta del Tribunal Supremo es conocida: no. No obstante, también la argumentación en que se ha basado la negativa tiene un considerable interés.

La historia, larga y compleja como ya se ha dicho, se remonta a un proyecto privado, presentado a la “Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio” por la empresa privada “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, para la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y de Berrocalejo, en la provincia de Cáceres. La ubicación es privilegiada: una cuasi isla en el río Tajo, con una superficie de 134,5 hectáreas, rodeada casi completamente por la lámina de agua del Embalse de Valdecañas. En el proyecto se proponía la construcción de dos hoteles, doscientos cincuenta “bungalows” y más de trescientas viviendas unifamiliares. La urbanización debía ir acompañada de un campo de golf y otros equipamientos deportivos: pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, playa artificial (con su correspondiente dique), etc. A ello se añadían las imprescindibles infraestructuras: el acceso a través de una carretera de 1800 metros y además abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas residuales, electrificación, instalación y suministro de gas centralizado, entre otras infraestructuras. En 2011 se inauguró el Hotel Husa Golf Valdecañas, con campo de golf, ochenta habitaciones y villas de cuatro dormitorios más dormitorio de servicio; todavía en funcionamiento como Hotel Vincci Valdecañas Golf, de cuatro estrellas.

El problema ha estribado en que los terrenos se hallan integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada “Embalse de Valdecañas”, así como rodeados de una masa de agua declarada

⁷ ECLI:ES:TS:2021:5837A, ponente Inés Huerta Garicano. Recurso 7128/2020.

como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 “Márgenes de Valdecañas”. Los terrenos eran suelo rústico no urbanizable de acuerdo con las Normas urbanísticas de los municipios de Berrocalejo y El Gordo, aprobadas en 1986.

La tramitación del proyecto hasta su aprobación fue compleja e incluso bastante garantista. Muy resumidamente, en octubre de 2005 se presenta la solicitud de declaración de interés regional del proyecto “Complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas” por la empresa promotora. Por Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 2 de marzo de 2007 se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto (DOE núm. 31 de 15 de marzo de 2007) y por Decreto 55/2007, de 10 de abril, se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos situados en la Isla Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”, en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE núm. 44 de 17 de abril de 2007). Por Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, de la Junta de Extremadura, se aprueba el Plan Territorial de Campo Arañuelo (DOE núm. 230, de 27 de noviembre de 2008), que comprende el término municipal de El Gordo y los terrenos entonces en proceso de urbanización para el complejo turístico, pero en la disposición adicional tercera se previó la subsistencia los Proyectos de Interés Regional que contasen con aprobación inicial con anterioridad a la aprobación inicial del Plan.

Pese a lo cuidadoso de su tramitación, el Plan de Interés Regional “Marina de Valdecañas” fue declarado nulo –por varios motivos, sustantivos pero también formales - por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: la Sentencia núm. 195/2011, de 9 marzo, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 753/2007 interpuesto por la asociación ecologista ADENEX; y la Sentencia núm. 196/2011 de 9 marzo, que estimó igualmente el recurso contencioso-administrativo núm. 561/2007, interpuesto por Ecologistas en Acción. A grandes rasgos, la anulación se basó en la falta de motivación del interés general del proyecto y de su concreta ubicación, con especial mención a la clasificación del suelo; la no adecuación del proyecto a las finalidades previstas para los Proyectos de Interés Regional; y, finalmente, la omisión del estudio de alternativas en la evaluación de impacto ambiental.

En tales términos, podría haberse pensado que la anulación tenía causas fundamentalmente formales y, por tanto, subsanables –falta de motivación y defectos en la evaluación ambiental-, aunque también uno que podía considerarse sustantivo, la inadecuación a las finalidades de los

Proyectos de Interés Regional, pero quizá susceptible de ser subsanado mediante un cambio normativo. Conforme a la legislación urbanística extremeña, los PIR tienen como función la de intervenir en la ordenación territorial para ejecutar actuaciones que se declaren de interés regional por razones de utilidad pública o interés social en cualquier clase de suelo, salvo en el suelo no urbanizable protegido con algún tipo de protección especial. El cambio normativo fue la opción adoptada por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3. LA RESPUESTA ADMINISTRATIVA A LA ANULACIÓN DEL PLAN: ¿UNA MODIFICACIÓN LEGAL Y LA “HOMOLOGACIÓN” DEL PLAN ANULADO SON CAUSA DE IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA?

La respuesta a las sentencias anulatorias del Tribunal Superior de Justicia fue la aprobación de una norma regional, la Ley 9/2011, de 29 de marzo, por la que se modificó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Más concretamente, se cambió el régimen del suelo no urbanizable contenido en el art. 11, introduciendo una *declaración expresa de compatibilidad de la protección ambiental con los desarrollos urbanísticos*, además de regular una “homologación” de los instrumentos urbanísticos que en la práctica parece suponer una declaración formal de su adecuación a la legalidad. En efecto, en aplicación de la reforma legislativa se adoptó la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la “homologación” del Proyecto de Interés Regional denominado “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” (DOE núm. 185, de 7 de junio de 2011). Con ello se habría convalidado el plan, al menos en opinión de la Administración de la Comunidad Autónoma.

No obstante, el proceso de cambio normativo fue más allá. Para adecuarse a todo lo anterior, en relación a la ZEPA de Valdecañas fue aprobado mediante Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de 11 de diciembre de 2012, el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas” (DOE núm. 143, de 18 de diciembre de 2012). En ese instrumento se contienen criterios de gestión mediante los que se compatibiliza la protección del entorno con la urbanización. Todo esto mientras los recursos de casación contra las dos sentencias anulatorias del Tribunal Superior de Justicia se encontraban todavía pendientes de resolver ante el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo abordó el caso Marina de Valdecañas en dos sentencias del mismo día, 29 de enero de 2014, en las que se resuelven sendos recursos de casación (números 2419/2011 y 2940/2011). No obstante, en la segunda de las sentencias citadas la Sala remite una parte sustancial de su argumentación a la primera. En ella, lo recurrido en casación por la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y de Berrocalejo, y por una entidad privada, la mercantil "Marina Isla Valdecañas, S.A.", era la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007). Como ya se ha indicado, la sentencia recurrida se había apoyado en tres órdenes de argumentos, que merece la pena recordar sintéticamente una vez más. Primero, la falta de *motivación* del interés regional del proyecto urbanístico y de su compatibilidad con la protección ambiental. Segundo, la incompatibilidad con la legislación urbanística de carácter básico de la *reclasificación de un suelo no urbanizable de especial protección* a un suelo urbanizable. Tercero, la *nulidad del estudio de impacto ambiental* por no incluir un estudio de alternativas o, más específicamente, por no haber incluido la llamada alternativa 0.

El Tribunal Supremo coincidió sucintamente en la necesidad de que la evaluación ambiental contenga un estudio de posibles alternativas, citando al efecto su propia jurisprudencia (fundamento décimo *in fine*), pero no es ahí donde pone el énfasis de su argumentación. Por el contrario, el eje central de la sentencia del Tribunal Supremo fue el régimen del suelo no urbanizable (fundamento noveno):

«la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que, de conformidad el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 que estamos examinando, determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección».

Las premisas son que el suelo de un espacio natural necesariamente ha de tener la calificación de protegido, como categoría reglada, y que la protección ambiental es irreversible. La conclusión es que sólo puede rectificarse a la baja en caso de pérdida irreversible de los valores que llevaron a acordar la protección. En ningún caso puede ser considerada una decisión discrecional, en un ejercicio del *ius variandi* en la planificación. La referencia a la motivación es algo confusa, pero debe tenerse aclararse que la única motivación que el Tribunal Supremo admite como válida es la

pérdida de los valores naturales protegidos. Pero no en todo caso: si esa pérdida se produjo en virtud de la transformación del suelo legitimada por instrumentos –planes y licencias- que con posterioridad han sido anulados, la restauración deberá realizarse –implica el Tribunal Supremo- “cueste lo que cueste”.⁸

⁸ Sobre la problemática de la ejecución de sentencias urbanísticas en la jurisprudencia reciente, véase AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (coord.): *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Madrid, J.M. Bosch Editor, 2018. BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, Alfredo: “La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJCA. Certezas e interrogantes”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 39, 2017, pp. 43-71. CALATAYUD PRATS, Ignacio: “La invalidez de las licencias urbanísticas no siempre da lugar a la demolición de las obras: a propósito de la reforma del artículo 108 de la LJCA”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 52, 2016, pp. 75-101. EZQUERRA HUERVA, Antonio: “A vueltas con la ejecución de sentencias de derribo que pueda causar perjuicios a terceros de buena fe”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 195, 2018, pp. 67-100; “La ejecución de sentencias que imponen la demolición de edificaciones”. *Práctica urbanística* núm. 167, 2020 (Ejemplar dedicado a La demolición por razones urbanísticas). FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael: “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 20, 2009, pp. 15-35; “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte segunda”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 21, 2010, pp. 15-47; “La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planteamiento: evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias”, en Jorge Agudo González (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, 2018, pp. 67-144; “Situación actual del urbanismo y el medio ambiente: especial referencia a la ejecución de sentencias”, en Marcos Almeida Cerredá; José Antonio Cerdeira Pérez y José María Domínguez Blanco (dir.), *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, 2018, pp. 315-368. GARCÍA DE LA ROSA, Carlos: “La problemática de la ejecución de las sentencias urbanísticas: especial referencia a las modificaciones introducidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con la demolición de construcciones ilegales”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, 2017. GEIS CARRERAS, Gemma: “Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 21, 2010, pp. 129-153; “Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente: especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014 (Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 1525-1545. GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 39, 2017, pp. 121-133. GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio: “La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), pp. 191-248. LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura: “Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 45, 2013, pp. 361-400. PASCUAL

Como es sabido, la inejecución de una sentencia de anulación de un instrumento urbanístico puede producirse por imposibilidad legal. Serían los casos en los que se ha aprobado un nuevo plan, posterior al anulado, en el que se establece una regulación que legaliza edificaciones que habían quedado sin cobertura, pero también los supuestos en los que existen licencias otorgadas que hayan adquirido la condición de actos firmes, por lo que no se ven afectadas por la anulación del plan de cobertura.

En efecto, la anulación de un plan urbanístico comporta la anulación automática de los instrumentos urbanísticos de desarrollo. En este sentido, en la Sentencia núm. 584/2021 de 29 abril⁹ se reafirma una vez más la doctrina tradicional de la anulación en cascada de todos los planes de desarrollo de un PGOU anulado, incluso si no hubieran sido impugnados. No sucede lo mismo con los actos administrativos firmes, especialmente las licencias urbanísticas. De acuerdo con el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, “las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada”. Con la puntualización de que –como se recoge entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2015¹⁰ respecto a la anulación del PGOU de Boadilla del Monte- la necesidad de publicación del fallo para la eficacia solo es predicable de los terceros, no de las partes en el proceso que llevó a la declaración de nulidad. En consecuencia, la Administración urbanística deberá dejar de aplicar el plan anulado desde el momento en que se le notifique la sentencia y, por lo tanto, no podrá otorgar nuevas licencias de obras al amparo del plan anulado, ni siquiera en procedimientos ya iniciados.

MARTÍN, Jesús Ignacio: “Las sentencias que declaran la nulidad del planeamiento urbanístico y su ejecución”, Revista de urbanismo y edificación, núm. 43, 2019, pp. 103-133. PÉREZ SÁEZ, Rocío: “La legalidad urbanística infringida debe ser restaurada totalmente con independencia de lo costosa o gravosa que sea la ejecución de sentencia”, La administración práctica núm. 10, 2016, pp. 147-152. REVUELTA PÉREZ, Inmaculada: “La ponderación del derecho de propiedad en la ejecución de sentencias urbanísticas. Crítica a la doctrina de la demolición del Tribunal Supremo”, Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández, Eduardo García de Enterría Martínez-Carande y Ricardo Alonso García (coordinadores), vol. 1, 2012, pp. 2035-2062. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: “Problemática en la ejecución de las sentencias urbanísticas”, Revista de estudios locales. Cunal, núm. 178, 2015, pp. 38-69. TORRES COBAS, Ferrán: “La cruz de la ejecución de sentencias en materia urbanística: ponderación o ejecución de las sentencias en sus propios términos”, Anuario del Gobierno Local núm. 1, 2007, pp. 165-206.

⁹ Procedimiento núm. 218/2020, ECLI:ES:TS:2021:1679, ponente Ángeles Huet de Sande.

¹⁰ Recurso de Casación núm. 3160/2013, ECLI:ES:TS:2015:1152, ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

Sin embargo, respecto a las licencias ya obtenidas con carácter firme, se aplicará el principio de conservación de actos firmes del art. 73 LJCA:

“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

El punto clave es la firmeza del acto. Por el contrario, si la licencia se estuviese recurrida cuando se declara la nulidad del plan, la nulidad se comunicará a la licencia, bastando el solo hecho de que se haya anulado el plan que le daba cobertura formal para anularla, como se indica en la STS de 15 de marzo de 2013.¹¹ La doctrina del Tribunal Supremo está sintetizada en la Sentencia de 30 de enero de 2014,¹² sobre los efectos de la anulación parcial del Decreto 92/2008, de 10 de julio, regulador de las modificaciones puntuales no sustanciales de Planeamiento Urbanístico en la Comunidad de Madrid:

“A decir verdad, sí hay un límite, que es, en aras del principio de la seguridad jurídica (que en estos supuestos se hace prevalecer sobre el de legalidad), el establecido precisamente por el artículo 73 LJCA, antes transcrito, a saber, que los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal hayan devenido firmes (y aun con todo el propio precepto de la Ley jurisdiccional establece una singular excepción en tal caso).

Pero al margen de tales supuestos, cuando los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal no han alcanzado firmeza, como sucede en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, entonces la anulación de la disposición general comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación, que quedan desprovistos de la cobertura jurídica que precisan para su conformidad a derecho.

En aras de la coherencia con sus propias resoluciones así debió haber procedido la sentencia recurrida; y al no hacerlo así hemos de proceder en su consecuencia, estimando el recuso y casando la sentencia recurrida.

¹¹ Recurso de Casación núm. 2035/2012, ECLI:ES:TS:2013:1464, ponente Pilar Teso Gamella.

¹² Recurso de Casación núm. 3045/2011, ECLI:ES:TS:2014:369, ponente José Juan Suay Rincón.

Con vistas a precisar el sentido de nuestro pronunciamiento, importa sin embargo resaltar que la conclusión alcanzada no puede llegar a obtenerse desde la perspectiva estricta del artículo 72.2 de la Ley jurisdiccional, precepto del que -antes bien- habría que deducir incluso otras conclusiones diferentes atendiendo a su tenor, porque la anulación de un reglamento por una resolución judicial carente de firmeza no vincula por sí sola y determina el sentido al que deban ajustarse todas las actuaciones practicadas con posterioridad a aquélla; pero sí resulta exigible al enjuiciamiento jurisdiccional un grado de coherencia suficiente, de modo que no puede desvincularse de sus resoluciones precedentes y de las consecuencias a que éstas desembocan sin aportar alguna razón, más allá de la mera falta de firmeza de aquéllas.

En el contexto descrito, preciso es así integrar la aplicación del precepto indicado con la previsión contenida en el siguiente artículo 73 de la Ley jurisdiccional, por cuya virtud solo los actos firmes y consentidos quedan excluidos del alcance de la declaración de nulidad de un reglamento, de tal manera que -a falta de alguna otra cobertura normativa específica- dicha nulidad se propaga a los demás actos dictados en su aplicación carentes de la virtualidad antes indicada, criterio que habría de orientar la actuación de la Sala de instancia, atendiendo -hemos de insistir una vez más- a la peculiaridad misma del supuesto sometido a nuestra consideración”.

Ahora bien, aunque la licencia de obras concedida por acto firme subsista, si fuese incompatible con el plan que quede vigente quedará en régimen de «fuera de ordenación» incluso si el edificio ya estuviese completamente construido. Por tanto, además de las limitaciones inherentes a esa situación urbanística, será susceptible de expropiación forzosa para la ejecución del plan que quede vigente, aunque es cierto que ese tipo de medidas muy raramente se adoptan y, desde luego, no constituyen un acto debido para la Administración urbanística. No obstante, el supuesto más habitual en el que la ejecución de la sentencia anulatoria no llega a ejecutarse por imposibilidad legal son los de recuperación o “vuelta a la vida” de la ordenación del plan anulado, incorporada a un nuevo plan.

Por otra parte, los efectos de una declaración de nulidad tienen límites, como en el artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (coincidente con el art. 66 de la Ley 30/1992), relativo a la conservación de actos y trámites, además del ya citado art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En este sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de abril de 2002 (RJ 2002\3856), al resolver un recurso de casación para la unificación de doctrina en materia de planeamiento urbanístico:

“aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad de una disposición general, por ser de pleno derecho produzca efectos “ex tunc” y no “ex nunc”, es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 LPA, en el que, con indudable aplicabilidad tanto en los supuestos de recurso administrativo como a los casos de recurso jurisdiccional, se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación en que los efectos son “ex nunc” y no “ex tunc”, si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general”.

La doctrina general presenta considerables matices en el ámbito de los planes urbanísticos. La aprobación de un nuevo plan urbanístico en sustitución de uno anulado que impida la aplicación de la ordenación urbanística preexistente a su aprobación puede constituir un supuesto de desviación de poder si se ejercita con la finalidad de impedir la ejecución del fallo, lo que comportaría su nulidad por aplicación del art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo, también puede suponer un ejercicio legítimo de la potestad de planeamiento, justificado por motivos objetivos, como ha reconocido el Tribunal Supremo en varias ocasiones.

Es preciso aclarar que el Tribunal Supremo exige en estos casos un nuevo ejercicio plenario de la potestad de planeamiento, rechazando que puedan “aprovecharse” trámites ya realizados en un procedimiento que ha culminado en un plan urbanístico que ha sido declarado nulo. En este sentido debe aclararse que, al considerar que los planes urbanísticos tienen naturaleza jurídica de norma reglamentaria, cualquier declaración judicial de invalidez de un plan comporta que esa invalidez tenga el carácter de nulidad de pleno derecho. Específicamente, el Tribunal Supremo rechaza frontalmente que la carencia e incluso la insuficiencia de la motivación de un plan pueda ser objeto de subsanación. En este sentido, con contundencia,

respecto a un intento de convalidación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, declarada nula por insuficiente motivación, se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012.¹³ Como se señala en ella, la imposibilidad de convalidación aplicable en general a los defectos de legalidad de los planes urbanísticos sería especialmente clara en lo que se refiere a los defectos de motivación (fundamento noveno):

“Quizás se parte, en las resoluciones impugnadas en la instancia, de una premisa inexacta como es considerar que la falta de justificación en ese cambio de clasificación urbanística es un mero defecto formal que puede subsanarse "a posteriori" tras la nulidad declarada judicialmente.

Conviene reparar a estos efectos que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo pues afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Y sabido es que los trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que en este caso, insistimos, se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio ambiente, atendida la naturaleza del cambio de clasificación realizado.

No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador, como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio ambiente”.

La argumentación transcrita refleja la posición prácticamente unánime del Tribunal Supremo, pudiendo citarse en los últimos años las sentencias de la misma Sala y Sección de 13 de diciembre de 2013,¹⁴ de 14 de octubre de

¹³ ECLI:ES:TS:2012:6385. Recurso de Casación núm. 1009/2011. Ponente Pilar Teso Gamella.

¹⁴ ECLI:ES:TS:2013:6010. Recurso de Casación núm. 1003/2011. Ponente Eduardo Calvo Rojas.

2014,¹⁵ de 18 de noviembre de 2015,¹⁶ de 25 de febrero de 2016,¹⁷ o de 26 de mayo de 2016,¹⁸ entre otras. Recientemente, el Tribunal Supremo, a partir de sus sentencias 744/2020, de 4 de marzo, y 569/2020, de 27 de mayo, ha iniciado un cierto giro jurisprudencial que aboga por suavizar el alcance de la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, admitiendo que en determinadas circunstancias el alcance de la nulidad puede no ser radical y limitarse a ciertos aspectos del plan que, siendo contrarios a derecho, tengan sustantividad propia y no afecten a la totalidad del instrumento.

Los efectos de la declaración de nulidad de un plan se proyectarán sobre situaciones anteriores y los actos dictados al amparo del plan que se anula pervivirán en función de si dichos actos habían llegado a alcanzar firmeza. En todo caso, producida la anulación, hasta que se produzca la hipotética aprobación de un nuevo plan que sustituya al anulado, vuelve a cobrar vigencia el planeamiento anterior. La reviviscencia del plan previo es un efecto automático según la jurisprudencia, como se recoge en la Sentencia de 11 de noviembre de 2015¹⁹, dictada en incidente de ejecución de la Sentencia que anuló el PGOU de Orense de 2003. Como con cualquier otra norma legal o reglamentaria que es anulada, el razonamiento subyacente es que, al anular el plan en su conjunto, se anula asimismo su efecto derogatorio del plan que le precedió. Esto no comporta que la Administración no pueda elaborar y aprobar un nuevo planeamiento urbanístico en sustitución del anulado, pero sí que deberá iniciarse el procedimiento desde el principio y hacerse un especial esfuerzo de motivación.

El Tribunal Supremo admite expresamente, en pronunciamientos como la Sentencia de 25 de mayo de 2015²⁰ o anteriormente de 8 de noviembre de 2012²¹ la posibilidad de que la Administración impulse “la aprobación del instrumento de planeamiento procedente en lugar del que inadecuadamente hubiera pretendido impulsar en principio”. No obstante, no es una posibilidad incondicionada. Es muy clara en este sentido la Sentencia de 28 de septiembre de 2009, fundamento cuarto:

¹⁵ ECLI:ES:TS:2014:4288. Recurso de Casación núm. 2653/2012. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

¹⁶ ECLI:ES:TS:2015:4773. Recurso de Casación núm. 162/2014. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

¹⁷ ECLI:ES:TS:2016:847. Recurso de Casación núm. 2754/2014. Ponente César Tolosa Tribiño.

¹⁸ ECLI:ES:TS:2016:2461. Recurso de Casación núm. 965/2015. Ponente Jesús Ernesto Peces Morate

¹⁹ Recurso de Casación núm. 1058/2015. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

²⁰ ECLI:ES:TS:2015:2342. Recurso de Casación núm. 1699/2013. Ponente José Juan Suay Rincón.

²¹ ECLI:ES:TS:2012:7034. Recurso de Casación núm. 6622/2010. Ponente Eduardo Calvo Rojas.

"... para introducir una nueva ordenación urbanística cuya aprobación comporta la ineffectividad de esos pronunciamientos jurisdiccionales o hará inviable su cumplimiento, la Administración debe necesariamente realizar un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación llamado a tener tan grave consecuencia, y, en fin, para disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia.

Cuando no existe tal justificación, o cuando las razones que se aducen para respaldar la modificación no hacen sino revelar que la finalidad perseguida es precisamente la de eludir la ejecución del fallo, la conclusión no puede ser otra, según lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, sino la declaración de nulidad de ese cambio de planeamiento, siendo muestra de ello, entre otros, los pronunciamientos contenidos en sentencias de esta Sala de 5 de abril de 2001 (casación 3655/96) y 10 de julio de 2007 (casación 8758/03)".

En el mismo sentido, con cita expresa de la anterior, la Sentencia de 18 de diciembre de 2014,²² fundamento quinto. En el caso del ámbito "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas" la cuestión fue examinada a propósito de la aprobación de la Revisión Parcial del PGOU de Madrid de 2013 en la Sentencia de 6 de septiembre de 2016.²³ Al respecto resulta medular el razonamiento contenido en el fundamento sexto, B), b):

"Conviene ante todo comenzar por precisar que el dictado de una sentencia anulatoria de un plan se refiere al instrumento de ordenación concernido en cada caso. De este modo, no se cercenan las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla. De ser otra la respuesta, desde luego, no habría lugar siquiera a plantearse la cuestión que quedaría así solventada en términos radicales. Sin embargo, afirmábamos en nuestra Sentencia de 5 de julio de 2012 (RC 2922/2010): «El hecho de que una sentencia anule una determinada calificación urbanística por falta de

²² ECLI:ES:TS:2014:5581. Recurso de Casación núm. 2847/2012. Ponente José Juan Suay Rincón.

²³ ECLI:ES:TS:2016:4039. Recurso de Casación núm. 1215/2015. Ponente César Tolosa Tribiño.

motivación no impide que, de forma indefectible, la misma calificación puede volver a plantearse en el futuro al amparo de circunstancias y motivaciones distintas -aspecto que la sentencia recurrida advierte con acierto al indicar que el PGOU no añade una motivación específica o distinta a la contenida en el Plan Especial-. En definitiva, siendo la esencia del ius variandi la adaptación del contenido del planeamiento a las exigencias, cambiantes, que en cada momento demanda el interés general, el hecho de que determinada calificación no esté justificada en un momento dado no impide que posteriormente sí puede estarlo si las circunstancias fueran distintas, pues lo contrario supondría una especie de petrificación de la potestad de planeamiento incompatible con la satisfacción del interés general y una lesión a la potestad reglamentaria de la Administración, sin perjuicio de que, como se ha indicado antes, en estos supuestos el ejercicio legítimo de tal potestad deberá ir acompañado de una motivación especial, de un plus en la justificación, del que resulte claramente acreditado ante el cambio de circunstancias que las exigencias del interés general demandan tal medida».

Ciertamente, anulado un plan urbanístico, la Administración puede abandonar todo propósito ulterior de acometer la ordenación pretendida. Forzoso resulta admitir la renuncia como una opción, una opción que incluso puede resultar obligada en algunos casos, concretamente, atendiendo a la índole de los vicios determinantes de la anulación del plan. Pero la aprobación de un nuevo plan, a la vista también de la naturaleza y entidad del vicio determinante de la indicada anulación, puede en otros casos resultar la consecuencia hasta cierto punto lógica y natural ...”

En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Supremo núm. 996/2017 de 5 de junio.²⁴

En consecuencia, es perfectamente posible un nuevo ejercicio de la potestad de planeamiento para reintroducir todas o parte de las determinaciones del Plan que ha resultado anulado, pero ese ejercicio se deberá realizar por medio de la instrucción y resolución de un procedimiento administrativo de aprobación de planes ordinario, sin que quepa ningún tipo

²⁴ ECLI:ES:TS:2017:3179. Recurso de Casación núm. 2271/2016. Ponente César Tolosa Tribiño.

de convalidación del planeamiento anulado. Además, deberá motivarse especialmente la adopción de las opciones de planeamiento en función de las circunstancias físicas, sociales, económicas y otras del entorno circundante, dejando claro que la ordenación aprobada responde plenamente a la satisfacción del interés público y no a la elusión de las sentencias anulatorias. Por otra parte, la aprobación de un nuevo plan, incluso con determinaciones idénticas a las del Plan anulado, no podrá suponer en ningún caso una convalidación de los instrumentos de ejecución, aunque este se anulase por la única razón de la falta de motivación del Plan que había afectado a parte del ámbito objeto de reparcelación, sino que será precisa la aprobación de un nuevo instrumento de ejecución conforme a un procedimiento instruido y resuelto con todas las garantías legales.

En el caso de la Marina de Valdecañas, esa suerte de convalidación de la ordenación anulada intentó hacerse mediante una Ley regional, que modificaba la normativa urbanística extremeña. Como consecuencia, una nueva norma, el art. 11.3.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, fue introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, que preveía que:

"La mera inclusión de unos terrenos en la red ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental."

Sin embargo, esa previsión resultó declarada inconstitucional. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 164/2019 de 13 de noviembre, anuló la modificación normativa, estimando parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia, rechazando el argumento de que la normativa nacional y europea reguladora de la Red Natura 2000 no impone que los terrenos queden necesariamente excluidos de la transformación urbanística. Según del Tribunal Constitucional:

"Del tenor literal de este precepto, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos Red Natura 2000 por la legislación -europea y nacional- de la naturaleza, se colige que los citados terrenos Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido

del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)".

En consecuencia, los terrenos de la Red Natura 2000, no solo deben ser "excluidos" de la transformación urbanística, sino que deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección dentro de la situación del suelo rural, frente a la categoría residual o común en virtud de las previsiones de la legislación básica. Al ser éstas las previsiones de la legislación básica, esa norma ha quedado integrada en el bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, determinó la nulidad de la legislación extremeña. En consecuencia, la convalidación legislativa no tuvo efecto.

Tras las sentencias del Tribunal Supremo que confirmaban la invalidez de la urbanización Marina de Valdecañas y que, por tanto, comportaban la demolición del complejo, la Junta de Extremadura planteó dos incidentes propugnando una declaración de imposibilidad de ejecución de sentencia: primero, el incidente de imposibilidad legal de ejecución, por cuanto una modificación legislativa ampararía las construcciones ilegalmente realizadas; segundo, incidente de imposibilidad material de ejecución, en atención al impacto socio-económico que en la zona supone el complejo, los graves perjuicios económicos para la Hacienda Pública que se producirían si se derribase todo lo edificado y la protección de los terceros de buena fe que han adquirido viviendas en el complejo.

Como ya se ha señalado, en 2019, tras una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura a petición de los grupos ecologistas que habían recurrido en primer lugar, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la modificación legislativa que amparaba las construcciones ilegalmente construidas. Como consecuencia, mediante auto de 30 de junio de 2020, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura desestimó el incidente de imposibilidad legal de ejecución de sentencia. No obstante, decidió estimar parcialmente el incidente de imposibilidad material de ejecución, ordenando la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones actualmente construidas y en funcionamiento.

4. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA SÓLO SE DA EN CASO DE IMPOSIBILIDAD FÍSICA CUANDO SE TRATE DE SUELO RÚSTICO ESPECIAL INCLUIDO EN UN ESPACIO NATURAL DE LA RED NATURA 2000

La posible existencia de una imposibilidad material derivada de las circunstancias socioeconómicas de la zona de influencia de la urbanización Marina de Valdecañas y de los costes para la Administración extremeña fueron examinadas en la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 162/2022, de 9 febrero.²⁵ Lo recurrido, como ya se ha dicho, fue el auto de 30 de junio de 2020, confirmado en reposición, en el que el Tribunal Superior de Justicia declaraba la imposibilidad material *parcial* de ejecución en sus propios términos de la sentencia anulatoria de 2011. Sintéticamente esto se concretaba en tres puntos:

Primero, la demolición de toda edificación o equipamiento que no se encuentre terminado y en funcionamiento, además de las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto, y de las instalaciones que no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento se encuentren en fase de estructura.

Segundo, el deber de restaurar y revegetar el terreno, eliminando plataformas y la reposición del terreno a un estado que permita la regeneración del bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

Tercero, la prohibición de nuevas edificaciones.

Todo ello articulado a través de un plan cuya elaboración se encomienda a la Junta de Extremadura, que debería haberlo aprobado en seis meses, tras dar audiencia a la comunidad de propietarios, los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes (Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX). Su objeto era la minimización de la posible afectación ambiental de la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales. En cuanto a su concreto contenido: "Las medidas deberán analizarse individualmente para comprobar que realmente son eficaces para reducir el impacto de la urbanización y deberá ponerse especial atención en las medidas para paliar la eutrofización del embalse y la regeneración de bosque mediterráneo". Por

²⁵ Recurso de Casación núm. 7128/2020, ECLI:ES:TS:2022:481, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

lo demás, en el auto se imponían medidas muy concretas, como la obligación de “contar con, al menos, dos agentes o guardas permanentes en la zona que controlarán el cumplimiento del plan”.

La justificación que encuentra el Tribunal Superior de Justicia para la existencia de una imposibilidad material está en el *coste* para la Junta de Extremadura, que repercutiría en los servicios públicos, junto con la *escasa incidencia en el medio ambiente de unas viviendas que son una tercera parte de las proyectadas y sólo ocupadas como segundas residencias*. Por ello se opta por “modular” la ejecución, dando un “cumplimiento posible y eficaz” al fallo y con ello “evitando que la adopción de una demolición total consiga el efecto contrario que se pretende y es la permanencia y abandono de las edificaciones sin ofrecer finalmente una solución a la controversia fáctica y jurídica planteada”. Se invoca en este sentido el principio de proporcionalidad, inherente al Estado de Derecho: “Las normas urbanísticas no fueron cumplidas en la actuación administrativa anulada, pero el ordenamiento jurídico admite la restauración de la legalidad mediante la adopción de medidas que, de manera excepcional y en conexión con la imposibilidad material de ejecutar las sentencias, eviten un resultado inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado”.

En su argumentación, el Tribunal Supremo empieza por afirmar, en coincidencia en esto con el Tribunal Superior de Justicia, que no concurre ninguna causa de imposibilidad legal de ejecución. Dado que, en su opinión, de la normativa básica se desprende claramente la necesidad de preservar de la urbanización esa clase de terrenos que forman parte de espacios protegidos, *la única conclusión posible es la ejecución en sus propios términos de la sentencia anulatoria:*

“... en la ejecución de sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la transformación urbanística llevada a cabo en terrenos que, en razón de la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, no pueden ser objeto de dicha transformación. Lo que supone que la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, ejecución en sus propios términos que solo se excepciona, conforme al art. 105.2 de la LJCA, por la imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada en las sentencias ...”

El Tribunal Supremo no obstante empieza por justificar que el cumplimiento de las sentencias en sus propios términos es un contenido necesario del derecho fundamental del art. 24 de la Constitución. En consecuencia, la imposibilidad material (o legal) de ejecución es una excepción al derecho fundamental a la ejecución en sus propios términos. Cuando concurren las circunstancias legales o materiales para justificar la inejecución deberá procederse a la adopción por el órgano judicial de las medidas que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, es decir, que aunque sea parcialmente o de forma equivalente den satisfacción al derecho reconocido y, además, a la determinación de la indemnización que proceda en su caso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

“Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno”.

Esto supone que, aunque se aprecie la concurrencia de circunstancias que la imposibiliten, la ejecución de una sentencia ha de llevarse a cabo en la forma que “mejor se acomode a la realización y cumplimiento del fallo”, teniendo la indemnización un carácter puramente complementario.

El núcleo de la argumentación del Tribunal Supremo es el carácter reglado del suelo no urbanizable especialmente protegido situado en un espacio natural de la Red Natura:

“De los preceptos básicos de contraste que se han expuesto se deducen claramente unas reglas mínimas que pueden sintetizarse así en lo siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante la urbanización; ii) se definen unas inclusiones en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación

de protección aplicable. En suma, la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección -europea, básica estatal y autonómica de desarrollo- sin que la legislación de desarrollo autonómica, ya sea en materia de protección de la naturaleza o dictada con fundamento en otro título competencial (como el urbanístico), pueda autorizar alteraciones del estado natural allí donde la europea y la básica estatal no lo contemplen. La norma autonómica cuestionada, al prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental, es incompatible con las mencionadas reglas básicas. La urbanización implica siempre una grave alteración -la ocupación de los terrenos por construcciones e instalaciones supone una reducción de facto de la superficie protegida- que, en el caso de los terrenos de la Red Natura 2000, por la especial protección que la propia comunidad autónoma les ha reconocido, con fundamento en la normativa europea y estatal, debe quedar condicionada a un supuesto muy concreto (evolución natural, científicamente demostrada) y un procedimiento exigente (trámite de información pública, remisión de la propuesta a la Comisión Europea y aceptación por ésta) según prevén los arts. 13.4 TRLS 2008 y 52 de la Ley 42/2007, normas de carácter básico que el párrafo cuestionado de la ley autonómica desvirtúa. Tampoco podemos acoger el argumento que esgrime la representación del gobierno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una zona especial de protección de aves, cuyo desarrollo y evolución debería permitirse. La lectura atenta del párrafo controvertido revela que su objeto no son los terrenos que, siendo ya urbanos, puedan quedar afectados por la Red, sino terrenos en "estado natural" -afirma el precepto- que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores"

Esto comporta que la única causa de inejecución admisible es la imposibilidad material:

"Nos situamos, por lo tanto, en la ejecución de sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la transformación urbanística llevada a cabo en terrenos que, en razón de la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia

de la integración en la Red Natura 2000, no pueden ser objeto de dicha transformación. Lo que supone que la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, ejecución en sus propios términos que solo se exceptiona, conforme al art. 105.2 de la LJCA, por la imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada en las sentencias ...”

Con base en lo anterior, el Tribunal Supremo *no considera posible introducir modulaciones en la ejecución:*

“Desde estas consideraciones, la apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente –que en la medida que responde a la valoración de la prueba no cabe revisar en esta casación- no puede considerarse, a los efectos del art. 105.2 de la LJCA, causa de imposibilidad material de ejecución en relación con las actuaciones de transformación urbanística ya realizadas y en funcionamiento, pues, por el contrario y como se señala por el Tribunal Constitucional, la consumación de la transformación urbanística no preserva sino que cambia el destino del suelo objeto de la urbanización; como tal, la urbanización implica siempre una grave alteración y supone una reducción de facto de la superficie protegida; no cabe prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental y, por la misma razón, no puede servir de justificación para mantener una transformación urbanística consumada; y tampoco que la zonificación del espacio protegido incluya núcleos urbanos, que, como señala el Tribunal Constitucional, no es el caso de terrenos en "estado natural" que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores.

A estas razones que impiden compartir el planteamiento de la Sala de instancia, ha de añadirse que con ello se consolidaría una transformación urbanística cuya ilegalidad afecta a intereses públicos tan relevantes como la ordenación urbanística y la protección del medioambiente, que determinaron los pronunciamientos judiciales que son objeto de ejecución”.

También con base en lo anterior, el Tribunal Supremo no considera posible introducir consideración alguna de proporcionalidad en atención a circunstancias socio-económicas. Los costes para la Hacienda Pública (algo más de 144 millones de euros en una estimación previa) no pueden ser considerados como causa de inejecución, como mucho como causa para introducir mecanismos de ejecución que moderen esos costes. En cuanto al impacto sobre los habitantes de la zona, el Tribunal Supremo considera que siendo estimables las iniciativas empresariales de desarrollo de una actividad eco-turística, con los efectos económicos y sociales que pueden tener, ello no ha de ser a costa de intereses que el legislador ha considerado de mayor relevancia, como es la planificación del territorio y el medio ambiente.

5. CASO VALDECAÑAS: ¿UN GIRO JURISPRUDENCIAL?

Aunque en la sentencia del Tribunal Supremo sobre la ejecución de las sentencias anulatorias del proyecto Marina de Valdecañas no se haga referencia a ello, lo cierto es que el Tribunal Supremo no siempre ha sido igual de categórico respecto a la ejecución de sentencias que afectan a un suelo no urbanizable especialmente protegido (aunque no integrado en la Red Natura 2000, como es el caso).

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020,²⁶ confluyeron dos líneas jurisprudenciales relevantes: sobre los efectos de declarar protegido un suelo no urbanizable y sobre las consecuencias de la anulación jurisdiccional de un instrumento de planeamiento. En ese caso, un Proyecto Regional que se había aprobado mediante Ley fue anulado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre, por haber utilizado un mecanismo extraordinario no justificado, como fue la aprobación por Ley. Durante la vigencia del Proyecto se aprobaron diversos instrumentos de ejecución, algunos confirmados judicialmente y otros no recurridos. A su amparo se realizaron obras de urbanización, se inició la construcción de un edificio multiservicios (la “Cúpula de la energía”) y se culminó una central térmica de biomasa. Tras la declaración de inconstitucionalidad, se aprobó mediante Decreto 18/2015, de 26 de febrero de 2015, el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”, aplicable a los terrenos ya transformados, que se clasifican como suelo urbano consolidado (de las 560 Ha previstas se pasó a poco más de 148), prescindiendo de los usos residencial y de ocio y manteniendo los usos industriales y terciarios.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 539/2020 de 25 de mayo de 2020. Recurso de Casación núm. 5123/2017, ECLI:ES:TS:2020:999, Ar. RJ 2020\1189, ponente Francisco Javier Borrego Borrego. Comentada por BLASCO EDO (2020: 80-86) y GARCÍA-ÁLVAREZ (2021: 521-526).

Al menos desde la Sentencia de 3 de julio de 2009 (recurso núm. 909/2005), el Tribunal Supremo considera que el cambio de clasificación de un suelo no urbanizable especialmente protegido –de naturaleza reglada- a otra que permita su transformación requiere como motivación expresa la pérdida o desaparición de los valores protegidos. Esto comporta que la decisión de proteger un suelo rústico es prácticamente irreversible, con la excepción de que no será necesario mantener la clasificación si los valores que se pretendía proteger ya no existen. No siempre será suficiente con acreditar la desaparición de los valores protegidos, puesto que en ocasiones el Tribunal Supremo ha exigido que antes de incorporar los terrenos a un proceso de expansión urbana, se analice si sería posible su recuperación. En este sentido la Sentencia de 3 de julio de 2007 (recurso núm. 3865/2003). Este es el contexto en el que se planteó la cuestión casacional resuelta por la Sentencia de 25 de mayo de 2020:

«... de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA en relación con el artículo 90.4 de la misma, procede admitir el recurso, precisando que la cuestión planteada que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el instrumento que nos ocupa -Proyecto Regional "Parque Empresarial del Medio Ambiente"- puede llevar a cabo una nueva clasificación de un suelo previamente clasificado como no urbanizable especialmente protegido con el objetivo de legitimar las actuaciones desarrolladas al amparo de un instrumento legislativo declarado inconstitucional y nulo y cuyos actos autorizatorios fueron igualmente anulados, de tal manera que la transformación fáctica de tales terrenos había sido declarada ilegal»

El auto de admisión contenía un error, que en la sentencia de 25 de marzo de 2020 se “matiza”, porque los “actos autorizatorios” no fueron anulados, con alguna excepción. En consecuencia, señala el Tribunal Supremo en la sentencia comentada: «los actos administrativos antes reseñados, que ganaron firmeza por no haber sido impugnados, o que, impugnados, fueron confirmados por sentencia judicial firme, y la licencia de obras declarada nula por sentencia firme, no pueden ser revisados tras la STC 203/2013, de 5 de diciembre de 2013 (BOE 7/2014, de 8 de enero), por exigirlo así la doctrina constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, y ello en aplicación del principio de seguridad jurídica, consagrado y garantizado en el art. 9.3 de la Constitución».

En lo relativo a la cuestión de fondo, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo coinciden es que lo relevante es «si ese suelo, antes clasificado como suelo no urbanizable especialmente protegido y ahora

clasificado por el Proyecto Regional en casi su totalidad como suelo urbano consolidado (salvo una pequeña porción clasificada como suelo rústico con protección cultural), seguía manteniendo esos valores ambientales en el momento de aprobarse la Ley 6/2007, y sobre todo si los seguía manteniendo en el momento de tramitarse y aprobarse el Proyecto Regional "Parque del Medio Ambiente"». La conclusión a que llegan ambos tribunales es que probablemente en 2007 el suelo ya no reuniese las características para que la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección fuese reglada, pero que es indudable que en 2015 el suelo se halla urbanizado, cuenta con los servicios urbanísticos requeridos para que pueda considerarse "integrado en la malla urbana" y, por consiguiente, para ser clasificado como suelo urbano consolidado, lo que constituye también un concepto reglado. El Tribunal Supremo también señala que esa urbanización realizada entre 2007 y 2015 ha de reputarse ejecutada en virtud de instrumentos de ordenación vigentes en ese momento y, por tanto, de acuerdo a la legalidad. Por consiguiente (fundamento séptimo):

«...la reclasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido, que estaba vigente antes de la Ley 6/2007, declarada inconstitucional en 2013, en suelo urbano consolidado tras las actuaciones administrativas realizadas hasta la declaración de inconstitucionalidad, por reunir los requisitos para esta clasificación, fue conforme a derecho».

Con todos los matices, en la Sentencia de 25 de mayo de 2020 sí se admitió la congelación de la edificación como mecanismo eficaz de ejecución de una sentencia anulatoria. Debe recordarse que, aunque los instrumentos de ejecución no habían sido impugnados, la anulación del plan jerárquicamente superior produce una nulidad en cascada de todos los instrumentos de planeamiento jerárquicamente subordinados, sin necesidad de que sean impugnados, anulación en cascada que no extiende sus efectos a los actos administrativos firmes de autorización o licencia de obras. Quizá no sea un giro jurisprudencial, pero sí habría que matizar que la solución dada al "caso Valdecañas" sería válida únicamente para el suelo de espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000, no para otros suelos rústicos protegidos, en los que sí parece admitirse una transformación como irreversible. Esto sería coherente con el tratamiento específico que en la legislación urbanística se da al suelo de los espacios naturales o espacios de la Red Natura 2000. De acuerdo con el art. 13.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana:

“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000,

reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

6. MATICES A LA IRREVERSIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y EN DERECHO ESPAÑOL: LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR MEDIDAS COMPENSATORIAS

Una última puntualización para tener un panorama completo sería que la rocosa rigidez de la protección, tal como deriva de la legislación y la jurisprudencia española no derivan necesariamente del Derecho comunitario, sino que son en parte producto de la decisión de operadores jurídicos españoles.

Como es sabido, en el Derecho español establece la intangibilidad de los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, además de en el ya citado art. 13.3 del TRLS de 2015, en el vigente art. 52 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:²⁷

«1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47 [actual 48].

2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación».

²⁷ GALLEGO BERNAD, María Soledad: *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. Madrid, SEO-BirdLife, 2014, pp. 165 y ss.

No hay un precepto equivalente en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, la denominada Directiva Hábitats, pero el carácter irreversible de la protección se desprende de su articulado.

La jurisprudencia europea ha admitido algún supuesto en el que puede prescindirse de la clasificación formalmente adoptada. Es muy significativa la Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de noviembre de 1999, C-96/1998, Comisión/Francia, “Marais poitevin”. En esa sentencia, en la que Francia fue condenada por diversos incumplimientos en el mantenimiento en un estado adecuado conservación el llamado “Marais poitevin”, una zona pantanosa sometida a intensos procesos de desecación y transformación desde la Edad Media, el Tribunal rechazó incluir en la condena la desclasificación parcial del suelo de una Zona Especial de Conservación. De acuerdo con la sentencia, los terrenos destinados a la construcción de una autovía –proyecto aprobado tras haber sido sometido a EIA con anterioridad a la declaración de la ZEC- habían sido incluidos en la comunicación a la Comisión por error y, por consiguiente, no había tal desclasificación en sentido material. En consecuencia, se trataba de un supuesto de error material, no de error científico en la apreciación de los valores ambientales. Es cierto que, como señalará el Tribunal Supremo en su sentencia, el propio Tribunal de Justicia ha visto en ese pronunciamiento una habilitación para rectificar también errores científicos y en este sentido la Sentencia de 19 de octubre de 2017, C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap c/ Staatssecretaris van Economische Zaken:

«29. A este respecto, es necesario señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, sobre la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), que un error de comunicación a la Comisión con ocasión de la designación de una zona de protección especial podía ocasionar la reducción de la superficie de esa zona como consecuencia de la rectificación de dicho error (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 1999 (TJCE 1999, 279), Comisión/Francia, C-96/98 , EU:C:1999:580, apartado 55). En el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el error administrativo cometido, que se relacionaba con la indicación de la superficie, podía corregirse procediendo a una adaptación de la zona de protección de que se trataba. [...]

33. *Pues bien, según el tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva "hábitats", los lugares son propuestos por el Estado miembro interesado tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III de la propia Directiva y la información científica pertinente. De ello se desprende, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 29 de la presente sentencia, que poner de manifiesto -basándose en datos científicos- la existencia de un error que haya viciado esa información científica pertinente puede justificar, en su caso, la reducción de superficie de un LIC.*

34. *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme a la cual no procede utilizar en vano recursos para la gestión de un lugar que resulte inútil para la conservación de los hábitats naturales y de las especies (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, apartado 28), corrobora esta interpretación».*

Esa jurisprudencia ha sido aplicada por el Tribunal Supremo para reconocer expresamente que el error científico en la delimitación de un espacio protegido permite revertir la declaración en su Sentencia de 22 de junio de 2020.²⁸

En realidad, la formulación que se hace en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres se refiere a la integridad de la Red Natura, no a la inamovilidad de la misma. De acuerdo con el art. 6:

“3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el

²⁸ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 841/2020 de 22 de junio. ECLI:ES:TS:2020:2204, Recurso de Casación núm. 8110/2018, Ar. RJ 2020\2464, ponente Rafael Fernández Valverde. Sobre esta sentencia, GARCÍA ÁLVAREZ, G: “[Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Control de la actuación administrativa de protección de la biodiversidad: rectificación del error científico, exigencia de contenidos mínimos y desviación de poder en los planes ambientales](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, pp. 492-534, especialmente pp. 512-521.

apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden”.

En consecuencia, de forma condicionada y con considerables garantías, en la Directiva se admite la posibilidad de ejecutar planes o proyectos que afecten a espacios de la Red Natura 2000, siempre que se adopten las adecuadas medidas compensatorias, que deberán ser específicas, efectivas, técnicamente viables y convenientemente ubicadas.²⁹ La inexistencia real en Derecho español de mecanismos de compensación ambiental, como puedan ser los bancos de hábitat o de biodiversidad, impide introducir un elemento de flexibilidad en la protección ambiental que pueda hacerla compatible con el desarrollo humano.

²⁹ [“Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE.](#)

Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la Comisión. 2007-2012”. Con anterioridad, el documento de la Comisión, [«Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats»](#), 2002, en que se dedican a las medidas compensatorias las pp. 44 y ss.

7. A MODO DE EXCURSO: OTROS PRONUNCIAMIENTOS AMBIENTALES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por supuesto, durante el año 2021 se han producido otros muchos pronunciamientos de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo con contenido ambiental. No obstante, la jurisprudencia ha sido básicamente continuista durante 2021. En este sentido, se citan a continuación tres sentencias relevantes en diversas cuestiones ambientales.

En la Sentencia de 7 de octubre de 2021,³⁰ el Tribunal Supremo declara la aplicabilidad del art. 17 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y de los art. 9 y 10 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en cuanto al deber de prevención del riesgo de electrocución de avifauna en todo el territorio nacional, independientemente de que la línea eléctrica pueda encontrarse dentro o fuera de las Zonas de Protección definidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

En la Sentencia de 27 de octubre de 2021 se resolvía en principio la cuestión de la posibilidad de someter al lobo a determinados programas de control de población.³¹ El Tribunal Supremo dio la razón a la Junta de Castilla y León, estimó el recurso de casación y desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico contra la Resolución de 29 de julio de 2016, de la Dirección General del Medio Natural (Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León), por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019.

La cuestión es que la posición adoptada por el Tribunal Supremo en esa y otras sentencias que la habían precedido, relativas a la propia Castilla y León o a Cantabria, se ha visto claramente afectada por la decisión del Tribunal Constitucional de estimar –en una sentencia todavía no publicada en el BOE– el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León,

³⁰ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 7 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3683, recurso núm. 202/2020, ponente Ángel Ramón Arozamena Laso.

³¹ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª de 27 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3954, recurso núm. 3041/2020, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

concretamente contra las menciones que contiene al lobo como especie cazable [art. 38.2, a), 38.8, anexos I.3, II.4, f) y IV.2]. La peculiaridad de este caso es que ha sido una norma posterior a la aprobación de la ley autonómica y de rango reglamentario, la Orden Ministerial TED/980/2021, de 20 de septiembre, que introdujo al lobo en el Listado de Especies de Protección Especial. La consecuencia ha sido que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales las alusiones al lobo como especie cazable, de forma sobrevenida, al considerar básica esa norma como derivada de la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que tiene carácter básico. Como consecuencia, el lobo ya no puede cazarse al norte del río Duero y la jurisprudencia contencioso-administrativa ha perdido su eficacia.

En la Sentencia de 9 de diciembre de 2021,³² el Tribunal Supremo considera ajustada a Derecho una cláusula, la 30.2, del pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud. El Tribunal Supremo considera aplicables los principios de autosuficiencia y proximidad contenidos en la legislación de residuos e al traslado y tratamiento de residuos que han de eliminarse y estos principios condicionan, no sólo la planificación de las administraciones, sino también la actuación administrativa, incluyendo la contractual. Por consiguiente, la inclusión como criterio de adjudicación de que el centro de tratamiento y eliminación de residuos esté próximo a su lugar de origen, no supone un tratamiento discriminatorio contrario a la normativa española o comunitaria europea.

8. CONCLUSIÓN

En España está muy extendida una considerable sensibilidad ecológica, que ha llevado a que partes considerables del territorio español cuenten con protección ambiental. Existe también una creciente sensibilidad social ante el fenómeno del vaciamiento de partes considerables de la España interior; basta considerar el fenómeno de las cifras de ventas de un libro de ensayo como es *La España vacía*, de Sergio del Molino.³³

³² Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª de 9 de diciembre de 2021, ECLI: ES: TS: 2021:4631, recurso de casación número 4218/2019, ponente Diego Córdoba Castroverde.

³³ DEL MOLINO, Sergio: *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Turner Publicaciones, 2016.

Un caso como el de la Marina de Valdecañas puede analizarse desde muchas perspectivas. Desde el punto de vista de la política legislativa, parece evidente que España ha dotado a la protección de suelos no urbanizables especiales de una rigidez superior a la que tienen algunos preceptos de la Constitución frente a su reforma. La opción ha sido primar la protección ambiental sobre consideraciones sociales; sin matices.

Desde el punto de vista de la interpretación jurisprudencial, nos encontramos ante un régimen rígido que se aplica –al menos teóricamente– a todos los suelos clasificados como no urbanizables protegidos, aunque las experiencias del caso Valdecañas en contraste con otros casos recientes como el de la Ciudad del Medioambiente de Soria, muestra que ese régimen rígido se aplica con especial intensidad en los espacios naturales protegidos.

En este sentido es muy ejemplificativa la diferencia entre las posiciones del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia. Mientras este último aplica criterios de proporcionalidad, entendiendo que los costes económicos y sociales de remover unas viviendas que en primer lugar no son muchas –no llegan a 200, lo que sitúa el núcleo entre los pequeños–, además son de segunda residencia, por lo que su ocupación no llegaría a cien días al año en promedio, lo que reduce todavía más su impacto. Frente a esa aproximación del Tribunal Superior de Justicia, que pone en la balanza los costes, incluido los ambientales, de la ejecución de la sentencia en sus términos literales, el Tribunal Supremo opta por una ejecución íntegra y literal, sin matices, ejecución que solo una imposibilidad física puede evitar.

La aplicación de la normativa a la ejecución de las sentencias anulatorias de planes urbanísticos es coherente con la legislación y su aplicación jurisprudencial respecto a la validez de normas y actos administrativos. La imposibilidad legal, tan habitual en el campo urbanístico por la incorporación de las prescripciones de los planes anulados a otros posteriores, no podrá darse fácilmente en el ámbito del suelo rústico o no urbanizable especial, sobre todo si esa clasificación obedece a su inclusión en un espacio natural protegido. En cuanto a la imposibilidad material, el Tribunal Supremo la hace equivaler a una imposibilidad física, no a meras dificultades, incluso relevantes, rechazando expresamente la aplicación de normas de proporcionalidad que pudieran llevar a moderar las consecuencias de un fallo anulatorio.

La comparación con otros casos de ejecución de sentencias anulatorias en los que se hallaban implicados suelos clasificados como rústico o no urbanizable especial muestra que, pese a la formulación de la jurisprudencia sobre este tipo de suelos en términos categóricos, existen considerables

diferencias en el régimen real. En otros casos, como la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, los autos de ejecución han permitido la subsistencia de la urbanización y la edificación ya ejecutadas, algo que se rechaza expresamente por el Tribunal Supremo en el caso Valdecañas. La única diferencia es la existencia de espacios naturales protegidos e integrados en la Red Natura 2000 en un caso, mientras que en el otro la decisión de proteger había sido adoptada por el planificador urbanístico. Existe por tanto una escala de distintos niveles de protección dentro del propio suelo rústico especialmente protegido.

Siendo esta la situación de *lege lata*, cabría preguntarse cuál podría ser de *lege ferenda*. En concreto, si la necesidad de proteger no sólo la biodiversidad, sino la diversidad de los modos de vida humanos y la fijación de población en las áreas rurales del interior peninsular, no podría haberse articulado mediante "medidas compensatorias", aunque esto no debería producirse en la fase de ejecución de los procesos contencioso-administrativos, sino en la fase de aprobación de los instrumentos territorial, como una consecuencia de la evaluación de impacto ambiental. La renuncia a la utilización de mecanismos como los bancos de conservación o bancos de biodiversidad, que permiten una ponderación de objetivos ambientales y sociales como consecuencia de la evaluación de impacto ambiental es uno de los grandes déficit de la política pública de protección ambiental en España.

9. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Coord.). *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*. Madrid: J.M. Bosch Editor, 2018.

ARIAS APARICIO, María Flor. El TSJ Extremadura ordena la demolición parcial de la urbanización Marina Isla de Valdecañas: TSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, Auto 30 Junio 2020, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 165, 2020.

- La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas), *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n. 35, 2019, pp. 23-52.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, Alfredo. La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJCA. Certezas e interrogantes. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 39, 2017, pp. 43-71.

BLASCO HEDO, Eva. [La desaparecida Ciudad del Medio Ambiente de Soria y el devenir del proyecto a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 103, julio 2020, pp. 80-86.

CALATAYUD PRATS, Ignacio. La invalidez de las licencias urbanísticas no siempre da lugar a la demolición de las obras: a propósito de la reforma del artículo 108 de la LJCA. *REGAP: Revista galega de administración pública*, n. 52, 2016, pp. 75-101.

DEL MOLINO, Sergio. *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner Publicaciones, 2016.

EZQUERRA HUERVA, Antonio: A vueltas con la ejecución de sentencias de derribo que pueda causar perjuicios a terceros de buena fe. *Revista española de derecho administrativo*, n. 195, 2018, pp. 67-100.

- La ejecución de sentencias que imponen la demolición de edificaciones. *Práctica urbanística*, n. 167, 2020 (Ejemplar dedicado a La demolición por razones urbanísticas).

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 20, 2009, pp. 15-35.

- La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte segunda. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 21, 2010, pp. 15-47.

- La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planteamiento: evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Coord.). *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, 2018, pp. 67-144.

- Situación actual del urbanismo y el medio ambiente: especial referencia a la ejecución de sentencias. En: ALMEIDA CERREDA, Marcos; CERDEIRA PÉREZ, José Antonio; DOMÍNGUEZ BLANCO, José María (Dir.). *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, 2018, pp. 315-368.

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

GARCÍA DE LA ROSA, Carlos. La problemática de la ejecución de las sentencias urbanísticas: especial referencia a las modificaciones

introducidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con la demolición de construcciones ilegales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 45, 2017.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. [Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Control de la actuación administrativa de protección de la biodiversidad: rectificación del error científico, exigencia de contenidos mínimos y desviación de poder en los planes ambientales.](#) *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 492-534, especialmente pp. 512-521.

- [Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?](#) *Observatorio de políticas ambientales 2014*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2014, pp. 349 y ss.

GEIS CARRERAS, Gemma. Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente: especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014 (Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 1525-1545.

- Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 21, 2010, pp. 129-153.

GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando. A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720). *Revista de urbanismo y edificación*, n. 39, 2017, pp. 121-133.

- Derechos urbanístico y ambiental en el contexto ibérico. Retos del poder público y toda la sociedad: el ejemplo de Valdecañas. En: PEREIRA NUNES, Cláudia Ribeiro (Coord.); AMARAL FURQUIM, Claudia do (Coord.). Vol. col. *Diálogos iberoamericanos. Sostenibilidad, derecho ambiental y derecho urbanístico*. Río de Janeiro (Brasil): Mídia Jurídica 2021, pp. 28-55.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), pp. 191-248.

- LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura. Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas. *REGAP: Revista galega de administración pública*, n. 45, 2013, pp. 361-400.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando. [Urbanización isla de Valdecañas y Red Natura 2000: Análisis jurisprudencial](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 100, abril 2020, pp. 43-52.
- MANZANERA SALAVERT, Miguel. Marina Isla de Valdecañas: el Tribunal Superior de Justicia dictamina contra esta urbanización ilegal. *El Ecologista*, n. 72, 2012, pp. 50-51.
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador. *Algarrobico. Historia de un fracaso institucional*. (Monografía n. 1/2022 de la Revista de urbanismo y edificación), Cizur Menor, 2022.
- MORA ALISEDA, Julián. El complejo turístico de Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): impacto sobre la población y actividades económicas. En: RODRÍGUEZ BECERRA, Salvador (Coord.); VALADÉS SIERRA, Juan Manuel (Coord.). *La cultura vivida. Homenaje al profesor Javier Marcos Arévalo*. Badajoz: Fundación CB, 2020, pp. 395-405.
- PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio. Las sentencias que declaran la nulidad del planeamiento urbanístico y su ejecución. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 43, 2019, pp. 103-133.
- PÉREZ SÁEZ, Rocío. La legalidad urbanística infringida debe ser restaurada totalmente con independencia de lo costosa o gravosa que sea la ejecución de sentencia. *La administración práctica*, n. 10, 2016, pp. 147-152.
- RAMOS MEDRANO, José Antonio. Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 274, 2012, pp. 93-104.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. La ponderación del derecho de propiedad en la ejecución de sentencias urbanísticas. Crítica a la doctrina de la demolición del Tribunal Supremo. En: GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (Coord.); ALONSO GARCÍA, Ricardo (Coord.). *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1. Madrid: Civitas, 2012, pp. 2035-2062.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites. A propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de interés regional de Valdecañas. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 31, 2014, pp. 219-227.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. Problemática en la ejecución de las sentencias urbanísticas. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 178, 2015, pp. 38-69.

TORRES COBAS, Ferrán. La cruz de la ejecución de sentencias en materia urbanística: ponderación o ejecución de las sentencias en sus propios términos. *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2007, pp. 165-206.

TRILLO-FIGUEROA CALVO, José María. Marina Isla de Valdecañas: Sigue la barbarie urbanística. *El Ecologista*, n. 81, 2014 (Ejemplar dedicado a la Mercantilización de la naturaleza), pp. 32-35.

VALIENTE, Jesús. La justicia da la razón al medio ambiente en el caso de Valdecañas. *Quercus*, n. 303, 2011.

Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea

Josep Ramon Fuentes i Gasó

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 2.1 Alcance de la potestad normativa local en materia ambiental. 2.1.1 Ordenación de la actividad de los mercadillos en suelos privados. 2.1.2 Fijación de tasas por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas. 2.2. Gestión del impuesto de contaminación de las aguas. 2.3. Invasión de la competencia estatal en materia penal mediante por el contenido de un plan urbanístico. 2.4. Competencia exclusiva material para valorar el mejor uso de un suelo de titularidad pública. 2.5. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. 3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 3.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 3.2. Algunos ejemplos de ordenanzas supramunicipales de interés en materia ambiental. 4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 4.1. Declaración Ciudades Climáticamente Neutrales en 2030. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza desde una perspectiva local, las novedades más relevantes que se han producido en materia ambiental en 2021, tanto a nivel normativo como jurisprudencial. Por ello se estructura en tres partes: la primera, que contiene una selección de sentencias —tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas— dictadas en este período y que son de interés en materia ambiental, en la medida en que contribuyen a delimitar el

alcance de la potestad reglamentaria y de las competencias de los entes locales en dicha materia. La segunda, que da cuenta de algunas ordenanzas ambientales aprobadas por municipios y Diputaciones Provinciales durante este año. Y, la tercera, donde se mencionan las acciones que adelantan los gobiernos locales en favor de la protección del medio ambiente en el ámbito local, con especial referencia a la "Declaración Ciudades climáticamente neutrales en 2030".

ABSTRACT: This work analyzes from a local perspective, the most relevant developments that have occurred in environmental matters in 2021, both at the regulatory and jurisprudential level. Therefore, it is structured in three parts: the first, which contains a selection of sentences —both from the Supreme Court and the High Courts of Justice of the Autonomous Communities— issued in this period and which are of interest in environmental matters, insofar as they contribute to delimit the scope of the regulatory power and the competences of the local authorities in such matters. The second, which gives an account of some environmental ordinances passed by municipalities and Provincial Councils during this year. And the third, which mentions the actions taken by local governments in favor of environmental protection at the local level, with special reference to the "Declaration of Climate Neutral Cities in 2030".

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Competencias concurrentes. Competencias delegadas. Responsabilidad de las Administraciones Públicas. Agenda 2030. Huella de carbono. Cambio climático.

KEY WORDS: Environment. Municipality. Ordinance. Concurrent powers. Delegated competences. Responsibility of Public Administrations. Agenda 2030. Carbon footprint. Climate change.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los municipios y gobiernos locales, como administraciones más próximas a los ciudadanos, tienen un rol fundamental en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, sobre todo en momentos actuales donde más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y en ellas se localiza una cuota significativa del crecimiento económico, del consumo energético y de las emisiones de gases con efecto

invernadero¹. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año vuelve a poner de manifiesto la relevancia del municipio en la protección ambiental, siendo varios los aspectos a resaltar en esta materia.

En cuanto a la jurisprudencia contencioso-administrativa, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Por ello, nos hemos limitado a realizar una selección de aquellas que nos han parecido especialmente interesantes, habida cuenta de que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal y de las competencias locales (en materia de comercio interior, explotaciones apícolas y gestión del impuesto de contaminación de las aguas); afirmando que la competencia sobre "venta ambulante" corresponde a los Ayuntamientos con independencia de si se desarrolla la actividad en suelo público o privado y que, los Ayuntamientos son competentes para regular el régimen de comunicación ambiental en cuanto son los destinatarios/receptores de tales comunicaciones.

Además, 2021 ha sido un año muy prolijo en cuanto a la aprobación de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Sin embargo, este año destacamos, a nivel municipal, la Ordenanza Municipal de eficiencia energética en la edificación del Ayuntamiento de San Sebastián y a nivel provincial la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales de la Diputación Provincial de Pontevedra.

Tampoco han faltado ejemplos de políticas y actuaciones locales de interés en aras a conseguir una mayor sostenibilidad, a pesar de las dificultades económicas de las administraciones locales. Este año, consideramos relevante la firma de la declaración institucional de "Ciudades climáticamente neutrales en 2030" por 4 nuevos Ayuntamientos españoles, que buscan acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y la referida Agenda 2030, mencionando los proyectos, políticas y líneas de acción desplegadas por los gobiernos locales en el marco de esta iniciativa.

¹ PRESICCE, Laura. Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas (tesis doctoral). Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2021, p. 10.

2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

En 2021, se dictaron varias sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. Hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de las competencias locales en esta materia.

2.1. ALCANCE DE LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.1.1. Ordenación de la actividad de los mercadillos en suelos privados

En sentencia Nro. 1386/2021 de 22 septiembre (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, recurso Nro. 215/20, ponente: José Guillermo del Pino Romero) se dilucidó sobre la competencia de los entes locales para regular mediante ordenanza el comercio en mercadillos ubicados en suelos privados.

Trata el asunto de un recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo Pleno del Ayuntamiento de Lucena que aprobó la Ordenanza para la regulación del comercio en mercadillos ubicados en suelos privados en el término municipal de Lucena, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba nº 90 de 13 de mayo de 2020. Entre los motivos para la impugnación del Acuerdo se encuentran la incompetencia del Ayuntamiento de Lucena para dictar un reglamento *praeter legem*, por cuanto —a criterio de los demandantes— existe reserva legal sobre el comercio interior, la cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se argumentó que la ordenanza no se dicta en desarrollo de una ley, sino que regulaba *ex novo* una materia como es la venta ambulante, y más concretamente la instalación de mercadillos en suelo privado; actividad que a decir del recurrente no se encuentra amparada por una norma con rango de ley y que era competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza conforme al artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El Tribunal luego de revisar las disposiciones contenidas en la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista, modificada el 1 de marzo en la Ley 1/2010 y la Ley 7/85 , de Bases de Régimen Local, advierte que conforme al artículo 25.2.i) de esta última, el Municipio ostenta competencias en materia de "venta ambulante", precepto que no distingue la naturaleza del suelo donde ha de ejercerse esta actividad —es decir, si se

trata de suelo público o privado—, distinción que tampoco se observa en el artículo 9.23 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuando establece que los municipios andaluces tienen competencias propias para la autorización de mercadillos de apertura periódica, así como la promoción del acondicionamiento físico de los espacios destinados a su instalación, de allí que considera que la Ordenanza impugnada no resulta contraria al principio de reserva de ley, al ostentar el Ayuntamiento competencias para regular el comercio ambulante en suelo privado, resultando por tanto, ajustada a Derecho.

2.1.2. Fijación de tasas por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas

En sentencia Nro. 00177/2021 de 18 de febrero de 2021 (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recurso Nro. 470/2020, ponente: María Antonia Lallana Dupla), se planteó asunto sobre la falta de competencia del Ayuntamiento de Espadañedo para la regulación de la actividad de apicultura. Se trata de un recurso de apelación interpuesto contra sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora; donde se declaró la nulidad de pleno derecho del Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Espadañedo de 14 de octubre de 2019 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de tasas girada al recurrente (exped. 103/2019) por importe de 200 euros relativa al asentamiento apícola de 100 colmenas, practicada en aplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas (BOP de Zamora de 16 enero 2008).

La sentencia de instancia consideró que las entidades locales carecen de competencia en materia de apicultura que no sea la de recibir la comunicación ambiental, desde el momento en que la regulación de la apicultura está en manos de la Administración central.

En este caso la sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, reiteró los criterios jurisprudenciales establecidos en sentencias de 29.09.2017 (PO 731/16 y PO 732/16, respectivamente), nº 520/2018 de 29 de mayo de 2018 (PO. 954/2017), nº 137/2020 de 5.02.2020 (C. Ilegalidad 1118/19), nº 1105/20 de 5.11.2020 (PO 141/20), nº 1069/20, de 28.10.2020 (PO 454/2019) entre otras, donde se ha afirmado que las instalaciones apícolas están sujetas al régimen de intervención administrativa de comunicación ambiental, que ha de ser previa al inicio de la actividad y que debe incluir, al menos, los datos establecidos en el artículo 43.3 del TRLPACyL, "sin

perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente o en las correspondientes ordenanzas municipales"; comunicación que ha de dirigirse al Ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen.

En este sentido, se reconoce la competencia municipal para regular el régimen de comunicación ambiental en cuanto son los Ayuntamientos los destinatarios/receptores de tales comunicaciones. Se trataría, de una competencia municipal de las denominadas delegadas por no encontrarse comprendida en el artículo 25.2 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local, tras su modificación por la Ley 27/2013 de 27 diciembre de 2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que limitó el ámbito propio de competencias de los municipios al "...b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas". Sin embargo, dicha competencia no se extiende a la regulación de la actividad de apicultura propiamente dicha, y mucho menos al establecimiento de tasas por prestación de servicios del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas, puesto que ello excede de la mera gestión administrativa de recepción de la comunicación ambiental y, en consecuencia, carece de cobertura legal.

Por lo anterior, el Tribunal procede desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de instancia que ha anulado por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la liquidación de la tasa girada por prestación de servicios para la protección del medio ambiente por importe de 200€ y conforme a lo establecido en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas decreta la nulidad de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios para protección del medio ambiente en materia de explotaciones apícolas (BOP de Zamora de 16 enero 2008); por considerar que el hecho imponible de la Ordenanza no establece una regulación propiamente dicha de la comunicación ambiental.

Desestima además el tribunal otros argumentos relativos a la vulneración del procedimiento establecido y ausencia de motivación de la Ordenanza impugnada, procediendo a declarar la misma conforme a derecho.

2.2. GESTIÓN DEL IMPUESTO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

A través de sentencia Nro. 239/2021 de 4 octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección 2ª, recurso Nro. 584/2019, ponente: Emilio Molins García-Atance), se analizó sobre la vulneración —o no— de la garantía institucional de la

autonomía local consagrada en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, en virtud del cobro por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón del impuesto sobre la contaminación de las aguas al Ayuntamiento de Fabara.

El Ayuntamiento de Fabara impugnó la resolución dictada por la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón el 29 de mayo de 2019, a través de la cual se desestima la reclamación económico-administrativa JREA/REA 2018/115 interpuesta por el Ayuntamiento contra la resolución de 27 de junio de 2018 del presidente del Instituto Aragonés del Agua (IAA) por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 18 de abril de 2018 del presidente del IAA que pone fin al procedimiento de comprobación limitada 14/2018 sobre las actuaciones de gestión del impuesto sobre contaminación de las aguas en el municipio de Fabara durante los ejercicios 2014 y 2015.

Como motivos de impugnación el Ayuntamiento esgrimió que se pretende cobrar por un servicio que es de competencia municipal y no ha sido cedido, ni gestionado, ni sufragado por el IAA, siendo competencia municipal tanto la gestión como la aprobación de las correspondientes tasas municipales que sufraguen el servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y aguas residuales. Consideró que el IAA pretende cobrar el canon de saneamiento sin contraprestación alguna para con los vecinos de Fabara y ello en contra, no sólo de la legislación sino de sus propios argumentos, pretendiendo un evidente enriquecimiento injusto.

Sobre estos argumentos, el Tribunal —con fundamento en la sentencia 98/2018, de 19 de septiembre de 2018 del Tribunal Constitucional— consideró que el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas se crea y regula en el ejercicio de la potestad tributaria que el artículo 133.2 CE atribuye a las comunidades autónomas y los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), con base en competencias materiales asumidas —que para el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón comprenden, entre otros, medio ambiente, aguas, régimen local, ordenación del territorio y obras públicas—. Advirtiendo que, en lo que respecta a la protección del medio ambiente y las aguas en particular, la concurrencia de intereses públicos trasciende el ámbito municipal, toda vez que el agua es un recurso escaso y esencial para la vida humana, de allí que sea necesario el mantenimiento de los ecosistemas y las actividades económicas en todo el territorio de la comunidad.

Consideró el Tribunal, además que, el legislador autonómico respeta lo dispuesto en el artículo 6.3 LOFCA en relación con la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración

de las aguas de Zaragoza, no existiendo identidad entre la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas y el impuesto sobre la contaminación de las aguas, pues entre una y otro existen diferencias en cuanto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan. En el segundo, el hecho imponible es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas, mientras que la tasa municipal de depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas de Zaragoza recae los servicios de saneamiento y depuración de aguas, que incluyen la recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales hasta las plantas depuradoras, su tratamiento y vertido a cauce natural en las condiciones establecidas en las autorizaciones de vertido concedidas por la Confederación Hidrográfica del Ebro, estando obligados al pago de las mismas, las personas físicas y jurídicas que soliciten, provoquen o en cuyo interés redunden las prestaciones sobre las que recaen estas tarifas.

Concluyendo que con el impuesto autonómico no se pretende cobrar por un servicio que es de competencia municipal y que se respeta la competencia municipal respecto a la gestión y la aprobación de las correspondientes tasas municipales que sufraguen el servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y aguas residuales. Advirtiendo que el impuesto sobre la contaminación de las aguas es un impuesto solidario, de interés supramunicipal y finalidad ecológica, y que dicho carácter solidario exige que siendo igual a todos los contribuyentes en Aragón, no se vincule al municipio en que se ha generado la recaudación.

Con fundamento en lo expuesto se desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Fabara contra las resoluciones comentadas.

2.3. INVASIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA PENAL MEDIANTE LA APROBACIÓN DE UN PLAN URBANÍSTICO

En sentencia 1016/2021 de 17 de julio, (Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurso de casación Nro. 6057/2019, ponente: Octavio Juan Herrero Pina) se discutió sobre la posibilidad de anular un plan urbanístico por invadir la competencia estatal en materia de legislación penal.

En este caso, el Ayuntamiento de Barcelona interpuso recurso de casación contra la sentencia de 6 de mayo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso Nro. 152/2016), en el que se impugnó el Acuerdo de 27 de mayo de

2016 del Plenario del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona por el que se aprobó el "Pla especial urbanístic per a l'ordenació territorial dels Clubs i Associacions de Consumidors de Cànnabis a la ciutat de Barcelona". La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había declarado la nulidad de la normativa urbanística en el artículo 5 en el inciso que declaraba como actividades generadoras de humos contaminantes de acuerdo con la OMA a los clubs sociales privados de fumadores de cánnabis, así como el artículo 8 letra d) y el artículo 10.

La Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Supremo consideró que en este asunto resultaba aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional por invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que el plan especial urbanístico tenía incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere.

La Sala reiteró los argumentos expuestos en otros recursos referidos a la impugnación de distintos preceptos del mismo Plan Especial y otras Ordenanzas municipales, que responden al mismo contenido sustantivo y controversia jurídica, que fueron resueltos por sentencias: 280/2019, de 5 de marzo (RC 2325/2019), 1577/2020, de 23 de noviembre (RC 7220/2019), 1630/2020, de 30 de noviembre (RC 7346/2019), 1663/2020, de 3 de diciembre (RC 7472/2019) y 570/2021, de 28 de abril (RC 7323/2019) y estimó que no se puede considerar competente a un Ayuntamiento, para regular desde la óptica urbanística y ambiental, los clubs de cannabis, puesto que, aun cuando se tratase de una regulación estrictamente urbanística y ambiental, ésta tendrá incidencia sobre la delimitación del tipo penal, en cuanto puede llevar al error de la atipicidad absoluta de la actividad desarrollada por los clubs sociales de cannabis.

Por lo cual procede a desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona, contra la sentencia de 6 de mayo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso Nro. 152/2016) y declara su firmeza.

2.4. COMPETENCIA EXCLUSIVA MUNICIPAL PARA VALORAR EL MEJOR USO DE UN SUELO DE TITULARIDAD PÚBLICA

A través de sentencia Nro. 321/2021 de 23 marzo (Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sección Segunda, recurso Nro. 248/2019, ponente: Ramón Sastre Legido), se discutió sobre vulneración de la autonomía municipal del

Ayuntamiento de Castropodame (León) a raíz de la aprobación del Acuerdo de 29 de noviembre de 2018 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de León que deniega la aprobación definitiva de la Modificación Puntual nº 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Castropodame (León), por considerar que no estaba suficientemente acreditado el interés público de la modificación propuesta, en concreto, por el nuevo vial que se contemplaba en ella.

Para decidir la controversia el Tribunal se fundamenta en lo establecido en la sentencia 51/2004, de 13 de abril del Tribunal Constitucional, citada en la STS de 5 de junio de 2012 (casación 3869/2010), para destacar que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que le corresponde al municipio, donde la intervención de otras Administraciones públicas se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.

Con fundamento en ello, y tomando en cuenta que a través de la Modificación Puntual nº 5 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Castropodame, se buscaba establecer un nuevo vial, determinó que no corresponde a la Administración Autónoma demandada el control de oportunidad de las determinaciones urbanísticas que se contienen en ella, en el ejercicio del *ius variandi* del planeamiento efectuado por el Ayuntamiento, puesto que todas ellas son de interés puramente local y ninguna de ámbito supramunicipal. Por lo cual procedió a anular el Acuerdo impugnado y declarar la retroacción de las actuaciones para que por el Consejo Consultivo de Castilla y León se emita el correspondiente informe y se pronuncie sobre la aprobación definitiva de la MP conforme a derecho, no pudiendo denegarla por alguna de las deficiencias que se contienen en el Acuerdo impugnado que se anula.

2.5. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Para finalizar este apartado, consideramos importante referir la sentencia Nro. 3782/2021 del 30 de julio de 2021, recurso 674/2018 (Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional de Madrid, ponente: M^a Luz Lourdes Sanz Calvo) en la que se planteó el tema de la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. Se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial que deriva de los daños sufridos por los demandantes como consecuencia de un fallecimiento ocurrido producto de un derrumbamiento de piedras procedente de una playa ubicada en el término municipal del Ayuntamiento de Cádiz.

La Audiencia Nacional luego de analizar los requisitos de procedencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y estimar que los mismos se configuraban en el asunto sometido a su consideración, pasa a pronunciarse sobre cuál o cuáles de las Administraciones demandadas (Administración General del Estado, Comunidad Autónoma de Andalucía y Ayuntamiento de Cádiz) cabe atribuir la responsabilidad por los hechos. Para ello, efectúa un análisis de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas en materia de costas², y de pronunciamientos previos de la misma Sala (SAN de 3 de junio de 2008, recurso 44/2006 y SAN de 12 de septiembre de 2018, recurso 568/2015), sobre el contenido del artículo 115.d) de la Ley de Costas, para reiterar que del mismo "no se deduce en modo alguno una obligación exclusiva de la autoridad municipal en relación con la preservación de los riesgos derivados del desprendimientos de acantilados que bordean o respaldan la playa, acantilados de carácter demanial por naturaleza cuya facultades de tutela y policía corresponde al Estado, por lo que el Estado no puede ser ajeno a dicho riesgo, máxime cuando como hemos dicho, nos hallamos ante unos acantilados que bordean o respaldan una playa de alta ocupación, calificada como apta para el baño (...)", por lo que declara la responsabilidad solidaria de la Administración del Estado y del Ayuntamiento de Cádiz, al estimar que sus actuaciones contribuyeron en modo similar a la producción del daño antijurídico causado.

3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para canalizar la intervención de los entes locales sobre esta materia y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Los entes locales, por su proximidad, han ganado un destacado protagonismo como sensores de las necesidades sociales, no solo detectándolas, sino apuntando también las prioridades de cada momento, una función del todo crucial en situaciones de crisis³. En tal sentido, las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o

²SANZ LARRUGA, Francisco Javier. [Costas y litoral: la conflictividad ambiental procedente del mar](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); ALENZA GARCÍA, José Francisco (Coord.). Observatorio de políticas ambientales 2015. Madrid: Thomson Reuters – Aranzadi, 2015, pp. 485-514 (Fecha de último acceso 04-08-2022).

³ ESTEVE PARDO, José. Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 20.

autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente⁴. Por ello, resulta de gran interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Sin embargo, dada la imposibilidad de analizar la totalidad de ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2021, hemos decidido destacar especialmente dos de ellas, una aprobada en el ámbito municipal (la Ordenanza Municipal de eficiencia energética en la edificación del Ayuntamiento de San Sebastián) y otra en el provincial (la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales de la Diputación Provincial de Pontevedra), sin perjuicio de mencionar también algunas otras de interés.

3.1. ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2021, destacamos la aprobación de la nueva Ordenanza Municipal de Eficiencia Energética en la Edificación del Ayuntamiento de San Sebastián, aprobada definitivamente por el Pleno en sesión de 8 de febrero de 2021 (BOP Gipuzkoa, núm. 35, de 23 de febrero de 2021). Esta Ordenanza deroga la Ordenanza Municipal de Eficiencia Energética y Calidad Ambiental de los Edificios, en vigor desde 2009 tiene por objeto “la determinación de los requisitos que en materia de eficiencia energética deben cumplir los edificios del término municipal” (art. 1), con la finalidad de contribuir a un desarrollo edificatorio sostenible mediante la incorporación en los edificios del término municipal de San Sebastián de los parámetros de eficiencia energética que se desarrollan en la Ordenanza, para ahorrar energía y disminuir las emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

De acuerdo con su exposición de motivos la Ordenanza “se ocupa de promover la implementación de medidas de diseño, ahorro, eficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios, instalaciones y construcciones, nuevas y existentes, ya sean estos de titularidad pública o privada”, para obtener un desarrollo edificatorio nuevo y existente energéticamente eficiente, y dar continuidad al camino iniciado con la anterior ordenanza de eficiencia energética.

La Ordenanza cuenta con 8 artículos organizados en tres títulos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. Contiene además tres anexos, el primero relativo a la definición de las exigencias de eficiencia energética a cumplir, el segundo relativo a la definición las

⁴ SIMOU, Sofia. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 330.

intervenciones en la envolvente térmica para los cuales es de aplicación la Ordenanza y el tercero recoge las fichas para la comprobación del cumplimiento de la Ordenanza. En el título I (“Disposiciones Generales”) se regula el objeto, la finalidad y el ámbito de aplicación de la regulación, la obligatoriedad del cumplimiento de las exigencias contenidas en la Ordenanza en el proyecto y cumplirse en la construcción de los edificios, y las normas del procedimiento administrativo (arts. 1 a 4). El título II regula la verificación del cumplimiento de la Ordenanza (arts. 5 y 6). Finalmente, el título III regula lo relativo a la garantía del cumplimiento de la Ordenanza, a través de las funciones de inspección, control y disciplina que se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de suelo, urbanismo y vivienda (arts. 7 y 8).

En la Ordenanza se regulan aspectos relativos a la limitación del consumo y de la demanda energética, la utilización de instalaciones eficientes energéticamente y la introducción de energías renovables, alternativas y limpias. Además, establece las bases para una cuantificación objetiva y certificable de los ahorros energéticos y de emisiones de CO₂ obtenidos en aplicación de la Ordenanza, mediante la entrega tanto en obra nueva como en la rehabilitación de las certificaciones energéticas de los edificios.

Además de esta Ordenanza, también se han aprobado otras de interés en materia de limpieza (por ejemplo, la Ordenanza Municipal de Limpieza de Vías Públicas y Recogida de Residuos Domésticos en Oviedo, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Oviedo, en sesión ordinaria celebrada el día 07 de septiembre de 2021 –BOP del Principado de Asturias, núm. 194, de 7 de octubre de 2021–, que establece la recogida separa de residuos), residuos (por ejemplo, la Ordenanza Municipal reguladora de Limpieza Viaria y Gestión de Residuos Municipales del Ayuntamiento de Cáceres, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 21 de mayo 2021 –BOP de Cáceres, núm. 101, de 01 de junio de 2021–, cuyo objeto es regular las siguientes actuaciones y actividades: 1. La limpieza y el ornato de la vía pública en lo referente al uso por los ciudadanos, y las acciones de prevención encaminadas a evitar el ensuciamiento de la misma. 2. La recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. 3. La gestión de los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generales en la industria, comprendidos dentro del concepto de “residuos asimilables a domésticos”. 4. La gestión de los residuos de construcción y demolición procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. 5. El control de la producción, de la gestión y del destino de los residuos generados en el desarrollo de obras y actuaciones de construcción y demolición, sometidos a intervención administrativa

municipal previa. 6. En el ámbito de su competencia, la inspección, control vigilancia y la potestad sancionadora de los servicios relacionados en los puntos anteriores), calidad del aire (por ejemplo, la Ordenanza de Calidad del aire y Sostenibilidad de la Comunidad de Madriz, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de marzo de 2021 – BOP del Ayuntamiento de Madrid, núm. 8.868, de 16 de abril de 2021–), animales (por ejemplo, la Ordenanza municipal sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía de Almería, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de este municipio en sesión ordinaria celebrada el 26 de agosto de 2021 –BOP de la Provincia de Almería, núm. 187, de 29 de septiembre de 2021–), movilidad (por ejemplo, la Ordenanza de movilidad sostenible del municipio de Burgos, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 17 de septiembre de 2021 —BOP de la Provincia de Burgos, núm. 204, de 29 de octubre de 2021— y la Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Málaga, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 23 de diciembre de 2020 —BOP de Málaga, núm. 11, de 19 enero 2021—), arbolado (por ejemplo, la Ordenanza de Gestión y Protección del arbolado público urbano de Cáceres, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 20 de mayo de 2021 —BOP de Cáceres, núm. 163, de 26 de agosto de 2021—), ruido (por ejemplo, la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a la contaminación por ruidos y vibraciones del Ayuntamiento del Ciudad Real, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 25 de marzo de 2021 —BOP de Ciudad Real, núm. 93, de 17 de mayo de 2021) y, por último, playas (por ejemplo, la Ordenanza municipal reguladora del uso y disfrute de la playa del municipio de Huelva, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 31 de mayo de 2021 —BOP de Huelva, núm. 122, de 28 junio 2021—).

3.2. ORDENANZAS SUPRAMUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En el ámbito supramunicipal, destacamos la aprobación por parte de la Diputación Provincial de Pontevedra de la modificación de la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local para revitalizar bioresiduos municipales, (BOP Pontevedra, núm. 105, de 4 de junio de 2021).

A finales del año 2015, la Diputación de Pontevedra arranca con el Plan Revitaliza —un Plan de residuos municipales basado en el compostaje— que luego de 5 años de funcionamiento generó la necesidad de dotarlo de una ordenanza reguladora en la que se recojan las normas que regirán su funcionamiento, por ello, se realizó la modificación de la Ordenanza Reglamentaria del compostaje local que pretende completar y sistematizar las normas de funcionamiento de dicho plan y consolidar las obligaciones y derechos que asisten las instituciones implicadas —Diputación y ayuntamientos—, sin pero modificaciones ulteriores que las que legalmente se puedan imponer en un futuro.

Así, el objeto de la Ordenanza es regular el Plan Revitaliza de la Diputación Provincial de Pontevedra en sus aspectos más generales y organizativos referidos a las actuaciones de la Diputación y de los ayuntamientos adheridos, así como el compostaje local, entre los que se encuentran: 1. Calificación específica del personal y cuantificación de sus necesidades para llevar adelante los trabajos precisados, 2. Instalación, mantenimiento y control de la utilización de los espacios e instalaciones en las que se ejecute el proceso, 3. Seguimiento y control específicos del proceso del compostaje, 4. Limitaciones de uso y control de utilización del compost producido, y 5. Instrumentos jurídicos y condiciones de adhesión de los ayuntamientos, incluyendo derechos y obligaciones derivadas de esa adhesión para los ayuntamientos y la Diputación.

Integrada por 31 artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria, una disposición final y cuatro anexos, esta Ordenanza se estructura en siete capítulos. El Capítulo I (arts. 1 a 4) establece las disposiciones de carácter general en relación con el objeto y ámbito de aplicación de la ordenanza, las definiciones y terminología utilizada y la normativa aplicable. El Capítulo II (arts. 5 a 8) se centra en el Plan Revitaliza definiéndolo como el conjunto completo y coordinado de medidas y actuaciones conducentes a conseguir, para la mayor parte posible de los residuos municipales, y estableciendo como principios generales del mismo la autosuficiencia y proximidad, además define los tipos de compostaje local y su alcance, así como el compostaje local restringido (o de aportación restringida) y el compostaje local abierto (o de aportación abierta). El Capítulo III (arts. 9 a 12) regula los aspectos relativos a la adhesión al Plan Revitaliza: objetivos de la adhesión, opción elegida y formas de adhesión, obligaciones de la Diputación y de los Ayuntamientos. El Capítulo IV (arts. 13 a 18) contiene las normas relativas al personal adscrito al Plan Revitaliza, tipos de personal técnico, personal base, maestras y maestros compostadores, técnicas y técnicos compostadores y establece las necesidades mínimas de personal segundo ámbito. El Capítulo V (arts. 19 a 21) establece las características técnicas de los compostadores de flujo vertical (CFV) descendiente y modulares horizontales (CMH). El Capítulo VI (arts. 22 a 26) contiene las normas sobre control del proceso de compostaje, los principios generales del control, los controles en el compostaje local restringido (o de aportación restringida), los controles en el compostaje local abierto (o de aportación abierta), los tipos de análisis del compost y frecuencias recomendables y las obligaciones de información existentes de conformidad con el artículo 41, apartado 2, de la Ley 22/2011 sobre obligaciones de información. Finalmente, el Capítulo VII, bajo el Título "Materiales de las aportaciones, exigencias de proceso y destinos del compost" (arts. 27 a 31), incluye las normas aplicables a la calidad de los materiales y condiciones en

las que deben llevarse a cabo sus aportaciones en el compostaje local, las condiciones de trabajo y fases del proceso en el compostaje local, la gestión de incidencias y anomalías, las condiciones que debe cumplir el compost procedente del compostaje local, y el destino y usos del compost.

4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

Los gobiernos locales juegan un rol importante en la implementación de políticas para el logro de los objetivos de la Agenda 2030 "Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, debiendo, además, ejecutarlas y dar cuenta de ello⁵. De las iniciativas surgidas en 2021 en pro de la protección del medio ambiente en el ámbito local, destacan la declaración institucional de "Ciudades climáticamente neutrales en 2030" suscrita por 4 nuevos Ayuntamientos españoles, que buscan acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y la ya referida Agenda 2030.

4.1. DECLARACIÓN CIUDADES CLIMÁTICAMENTE NEUTRALES EN 2030

Los alcaldes de Vitoria-Gasteiz, Valladolid, Soria y Zaragoza, suscribieron en 2021 la "Declaración Ciudades Climáticamente Neutrales en 2030", sumándose a Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia, para alcanzar a 8 municipios españoles que forman parte de este acuerdo.

Debemos recordar que en 2020 la Comisión Europea se propuso la misión de lograr 100 ciudades neutrales en carbono, por y para la ciudadanía, para el año 2030. Misión que serviría para impulsar el Pacto Verde Europeo y acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París y que, en conjunto con el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) de la Unión Europea, y, los fondos *Next Generation EU* buscan transitar hacia un modelo sostenible e inclusivo.

Con la firma de la declaración los Ayuntamientos se comprometen a:

- a) Adherirse a un proceso de transformación urbana en el marco de la iniciativa citiES 2030, con el compromiso de colaborar y acelerar la implementación de soluciones que promuevan la equidad y produzcan beneficios sociales, económicos y ambientales en nuestras ciudades.

⁵ GARCÍA MATÍES, Rafael. Cinco años desde la aprobación de la Agenda 2030: una metodología sencilla para la década de acción. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 238, 2021, p. 143.

- b) Aprobar metas y objetivos, y diseñar una hoja de ruta para lograr la descarbonización y la transición ecológica de nuestras ciudades, con una visión de justicia climática.
- c) Acelerar la implementación de la Misión Europea de Ciudades y comunicar el valor social de los procesos de transformación urbana en alianza con la ciudadanía.
- d) Coordinar a todas las partes interesadas dentro de la ciudad y con la Administración General del Estado hacia objetivos climáticos comunes, consistentes en:
 - Alcanzar la neutralidad climática para 2030 en, al menos, algún distrito o zona de especial interés, conforme a la definición de la Misión Europea de Ciudades.
 - Reducir las emisiones en 2030 de la ciudad en apoyo del compromiso de España con la Comisión Europea.
- e) Desarrollar e implementar proyectos con capacidad transformadora en las ciudades con el compromiso de incorporar a todos los agentes (sector privado, academia y sociedad civil conjuntamente con los distintos gobiernos).

Como consecuencia de la firma de dicha declaración la ciudad de Vitoria-Gasteiz ha asumido ejecutar los siguientes proyectos:

- a) Energía sostenible
 - Crear una estrategia municipal de autoconsumo fotovoltaico: instalación de 33 MW de energía solar fotovoltaica en cubiertas de edificios municipales, espacio público y zonas públicas degradadas, con el objetivo de generar el 100% de la electricidad consumida en los edificios e instalaciones municipales en 2030.
 - Innovación energética y social mediante la creación de comunidades energéticas: en barrios de la ciudad, a través de instalaciones que faciliten el autoconsumo compartido con equipamientos públicos municipales cercanos, y, en las entidades locales menores con sistemas de calefacción de distrito utilizando la biomasa de los bosques comunales e instalaciones de autoconsumo fotovoltaico.
 - Obtención de energía de los residuos urbanos mediante la valorización del rechazo procedente del tratamiento mecánico-biológico para la producción de hidrógeno.

b) Regeneración urbana, rehabilitación de edificios y del entorno público

- Hasta 2030 se plantea rehabilitar 3.800 viviendas mediante la mejora de sus envolventes, electrificación de la demanda por aerotermia e instalación solar fotovoltaica, incorporando la accesibilidad universal para "conseguir los niveles de confort y salud deseados".
- Minoración de la demanda energética de 44.270 MWh/año y una reducción en emisiones de 13.072 t CO₂/año.

c) Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público

- Recualificación del espacio público hacia una movilidad más eficiente, sostenible y segura a través del esquema de supermanzanas.
- Transporte público colectivo 100% electrificado (BRT, tranvía).
- Calmado del tráfico, itinerarios peatonales y ciclistas, regulación del aparcamiento, soluciones de micrologística y aparcamientos vigilado de bicicletas.

d) Estrategia de circularidad

- Impulso de la demanda de productos alimenticios de proximidad para reducir la huella de carbono.
- Proyectos de reutilización y valorización de flujos de residuos urbanos con bajos porcentajes de circularidad (residuos voluminosos, RAEE, neumáticos de bicicleta, etc.).

e) Estrategia de infraestructura verde

- Naturalización de patios escolares.
- Reverdecimiento del Casco Histórico Medieval.
- Desarrollo del Jardín Botánico y Banco de Germoplasma para la conservación de la biodiversidad.
- Transformación de la avenida Los Herrán, como un gran conector verde.

f) Compensación de la huella de carbono

- Aumentar la capacidad de sumideros de carbono del Municipio, mejorando su fijación en cultivos, pastos y bosques.
- Aumento de 500 hectáreas de superficie forestal hasta alcanzar una capacidad de fijación total de 210.000 toneladas de Co2 en 2030.

Por otro lado, Valladolid se comprometió a desplegar actuaciones dentro de 5 grandes áreas de acción:

- a) Rehabilitación sostenible e intervenciones integrales para la eficiencia energética, mediante la cual se implantarán distritos climáticamente neutros. También se realizarán las intervenciones necesarias para conseguir la etiqueta "Carbono cero-neto" en todos los edificios municipales y en aquellos que se construyan bajo la supervisión municipal, y se impulsarán las Comunidades Energéticas Locales, junto con medidas dirigidas a fomentar la eficiencia energética en el parque edificatorio privado. Como proyecto tractor en esta área se establece "Universidad de Valladolid Climáticamente Neutra".
- b) Movilidad urbana y metropolitana sostenible y segura, desde la que se potenciará el transporte público, la descarbonización de las flotas municipales y la incentivación para la movilidad sostenible de las flotas empresariales.
- c) Economía Circular para el consumo y la producción sostenibles, integrándola en las políticas urbanas del agua, de los residuos, la movilidad y la energía.
- d) Renaturalización de Valladolid donde se apuesta por devolver la naturaleza al espacio urbano.
- e) Gobernanza para la neutralidad climática, por el que se establecerán nuevas formas de gestión y dirección, se habilitarán procedimientos de innovación para el desarrollo de las políticas urbanas, incidiendo en la economía del conocimiento, y se aplicarán instrumentos regulatorios, fiscales y organizativos. Especial relevancia tendrá en este ámbito el Hub de Innovación y Sostenibilidad

Mientras que Zaragoza trabaja en la propuesta de barrios solares, una iniciativa dirigida a fomentar el autoconsumo compartido en barrios de zonas urbanas, a través de la instalación de plantas fotovoltaicas para autoconsumo compartido en edificios comunitarios del barrio, y Soria asume compromisos de recuperación de espacios degradados con soluciones basadas en la naturaleza, por citar sólo algunos hitos de las respectivas adendas.

Estas acciones reiteran lo que hemos mencionado a lo largo de este trabajo. Los municipios como entidades más próximas al ciudadano juegan un rol fundamental en el desarrollo de acciones que, en materia ambiental, contribuyan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, así como mitigar el Cambio Climático y reducir a huella de carbono.

5. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, María Concepción. La Agenda 2030 y los ODS en la gestión pública local: reflexiones y propuestas para pasar a la acción. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 11, noviembre 2021.

ESTEVE PARDO, José. Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 15-40.

GARCÍA MATÍES, Rafael. Cinco años desde la aprobación de la Agenda 2030: una metodología sencilla para la década de acción. *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 238, 2021, pp. 140-153.

PRESICCE, Laura. Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas (tesis doctoral). Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2021.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Costas y litoral: la conflictividad ambiental procedente del mar. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); ALENZA GARCÍA, José Francisco (Coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2015*. Madrid: Thomson Reuters – Aranzadi, 2015, pp. 485-514. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf#page=485 (Fecha de último acceso 04-08-2022).

SIMOU, Sofia. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 323-355.

Derecho penal: delitos relativos a la protección de la flora y la fauna (jurisprudencia 2015-2021)*

Carmen Alastuey Dobón

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS TIPOS DELICTIVOS Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA. 2.1. La destrucción, posesión o tráfico de especies protegidas de flora silvestre. 2.2. La introducción o liberación de especies de flora o fauna no autóctona. 2.3. La caza, pesca, posesión o tráfico de especies protegidas de fauna silvestre. 2.4. La caza o pesca de especies no protegidas. 2.5. La utilización de medios con eficacia destructiva para la caza o la pesca. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN. 4. BIBLIOGRAFÍA CITADA. 5. JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

RESUMEN: En la presente contribución se lleva a cabo un estudio jurisprudencial de los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna (arts. 332-336 del Código Penal). En este sentido, son objeto de análisis los pronunciamientos del Tribunal Supremo y de las audiencias provinciales que aplican los preceptos en su versión reformada por la LO 1/2015, con el fin de averiguar qué criterios jurisprudenciales rigen la exégesis de las mencionadas figuras delictivas y su delimitación de las infracciones administrativas.

* El trabajo se inserta en una de las líneas de investigación del «Grupo de Estudios Penales», grupo de investigación de referencia, financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (periodo 2020-2022).

ABSTRACT: The jurisprudence on crimes related to the protection of flora and fauna (arts. 332-336 of the Penal Code) is studied. The pronouncements of the Supreme Court and the provincial courts that apply the regulation established by Organic Law 1/2015 are subject to analysis. The jurisprudential criteria for the application of criminal figures and their delimitation with respect to administrative infractions are determined.

PALABRAS CLAVE: Protección jurídica de la biodiversidad. Delitos contra la flora y la fauna. Jurisprudencia penal.

KEYWORDS: Legal protection of biodiversity. Crimes against flora and fauna. Criminal jurisprudence.

1. INTRODUCCIÓN

Esta contribución tiene por objeto estudiar cuáles son los criterios utilizados por nuestros tribunales en la interpretación y aplicación de los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, tipificados en los arts. 332 a 336 del Código penal (en adelante, CP) —Capítulo IV, Título XVI, Libro II— desde la entrada en vigor de la LO 1/2015, de reforma del CP, que incide sobre estas figuras delictivas. En realidad, la reforma de 2015 solo otorga una nueva redacción a los arts. 332, 334 y 335, mientras que el actual tenor literal de los arts. 333 y 336 procede de la reforma operada por LO 5/2010. En cualquier caso, el año 2015 se toma como punto de partida, con el fin de delimitar la franja temporal objeto de análisis. Esta abarca desde enero de 2015 hasta diciembre de 2021.

A través de la regulación de los delitos contra la flora y la fauna se pretende otorgar protección penal a valores de naturaleza ecológica, concretamente a la biodiversidad¹, partiendo de que el menoscabo de dichos elementos naturales puede representar un perjuicio al equilibrio ecológico². Que la biodiversidad, como parte del concepto más amplio «medio

¹ Por no compartir esta característica, quedan fuera del estudio los delitos de maltrato y abandono de animales domésticos o asimilados, tipificados a continuación, en el mismo Capítulo IV (arts. 337 y 337 bis CP).

² Sobre los antecedentes legislativos en materia de protección penal de la diversidad biológica, véase MATALLÍN EVANGELIO (2021), pp. 5 ss.

ambiente»³, es merecedora de protección penal no se discute hoy en día. Sin embargo, no cabe duda de que es el Derecho administrativo quien tiene encomendada en primera instancia la misión de tutelar la flora y la fauna. Siendo así, se impone una descripción cuidadosa de las conductas típicas, con el fin de evitar solapamientos entre los dos sectores del ordenamiento jurídico⁴. En este sentido, procede recordar que la intervención del Derecho penal solo está justificada frente a ataques especialmente graves al bien jurídico protegido —carácter fragmentario del Derecho penal—, por lo que la redacción de los preceptos debería permitir identificar el elemento o elementos adicionales que determinan una afectación más intensa al objeto de protección. Tal y como señala el TS en su sentencia 570/2020 (ECLI:ES:TS:2020:3566), la respuesta penal exige «un plus de ofensividad, un mayor desvalor material del resultado» y, añade, «solo las conductas que vulneren o pongan en peligro el bien jurídico biodiversidad son merecedoras de sanción penal». Dicho de otra manera, no es tarea del Derecho penal castigar la mera desobediencia a la normativa administrativa.

Sin embargo, lo cierto es que en algunos de los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna no se identifica el plus de ofensividad al que alude el TS, e incluso, en algún caso, ni siquiera puede decirse que se tutelen realmente valores de naturaleza ecológica. Ello permite poner en entredicho la legitimidad de algunas de las figuras delictivas que se van a analizar. Ahora bien, como tendré oportunidad de señalar, en ocasiones los tribunales llevan a cabo una interpretación teleológico-restrictiva de los preceptos, lo que contribuye a corregir los defectos de técnica legislativa apreciados en su formulación.

En las páginas que siguen expondré el modo en que son interpretados por nuestros tribunales los elementos típicos que conforman cada figura delictiva. Para llevar a cabo el estudio he analizado los pronunciamientos de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo (dos sentencias), así como una amplia muestra de sentencias de las audiencias provinciales, en su mayoría dictadas al resolver recursos de apelación, cuyo listado se incluye al final del trabajo. No serán objeto de análisis las sentencias de las audiencias provinciales que se ocupan exclusivamente de dar respuesta a las alegaciones de las partes sobre cuestiones de naturaleza procesal.

³ Acerca de las relaciones entre estos términos, véase HAVA GARCÍA (2000), pp. 29 ss. y, sobre la conceptualización del bien jurídico «diversidad biológica», *ibidem*, pp. 53 ss.

⁴ Sobre el problema, HAVA GARCÍA (2000), pp. 216 ss.

2. LOS TIPOS DELICTIVOS Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

2.1. LA DESTRUCCIÓN, POSESIÓN O TRÁFICO DE ESPECIES PROTEGIDAS DE FLORA SILVESTRE

El art. 332.1 CP describe una serie de conductas difícilmente reconducibles a un denominador común que han de incidir sobre especies protegidas de flora silvestre. Concretamente, se sanciona cortar, talar, arrancar, recolectar, adquirir, poseer o destruir dichas especies, o traficar con ellas, sus partes, derivados de las mismas o con sus propágulos, así como destruir o alterar gravemente su hábitat. El concepto normativo clave es el de «especie protegida», para cuya comprensión será preciso atender a la normativa extrapenal, nacional, autonómica e internacional. Entre la normativa interna, debe prestarse especial atención al Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, creado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y desarrollado por el RD 139/2011, de 4 de febrero. Procede indicar que estamos ante un concepto más amplio que el de «especie amenazada»⁵, utilizado antes de la reforma de 2015, pues permite incluir especies que no se encuentran en peligro próximo o inminente de extinción, aunque en general la doctrina entiende que hubiera sido más acertado restringir la intervención penal a estos supuestos⁶. Sobre este objeto material se proyectan las conductas típicas, que pueden agruparse en acciones que implican la destrucción de ejemplares de dichas especies (cortar, talar, arrancar, recolectar o destruir), conductas de tráfico —entendido como comercio— y actos de adquisición o posesión de ejemplares. Se incluyen también como objeto material del delito partes o derivados de las mencionadas especies o sus propágulos —es decir, partes de una planta capaz de originar vegetativamente otro individuo—, aunque debido a una deficiente técnica legislativa, parece que sobre ellos solo puede recaer la conducta de tráfico. Finalmente, se añaden conductas de destrucción o alteración grave del hábitat de dichas especies.

Las conductas han de realizarse contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general. Esta remisión a la normativa extrapenal configura el precepto como una ley penal en blanco, técnica legislativa que

⁵ De acuerdo con el art. 58 de la Ley 42/2007 y el art. 5 del RD 139/2011, las especies amenazadas son las que se encuentran en alguna de estas dos categorías: a) en peligro de extinción, porque su supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando; y b) vulnerables, porque corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato, si los factores adversos que actúan sobre ella no son corregidos.

⁶ En este sentido, MATA LLÍN EVANGELIO (2021), pp. 34 s.; véanse también, proponiendo una interpretación restrictiva del objeto material del delito, MUÑOZ CONDE / LÓPEZ PEREGRÍN / GARCÍA ÁLVAREZ (2015), pp. 290 s.

se justifica por las particularidades de la materia, y que no infringe el principio de legalidad si cumple determinados requisitos, tal y como ha reconocido el TC en numerosas sentencias (entre otras muchas SsTC 283/2006 y 101/2012). Aunque la cuestión es discutida, resulta acertado, en mi opinión, que el legislador construya el delito a partir de la infracción de la normativa administrativa. Lo que no estaría justificado sería lo contrario, pues el respeto al principio de unidad del ordenamiento jurídico obliga a no considerar ilícito penal aquello que no podría ser objeto de una sanción administrativa cuando está en juego la protección del mismo bien jurídico.

Como requisito de ofensividad adicional, la reforma del CP operada por LO 15/2003 introdujo la exigencia de que las conductas típicas supusieran un «grave perjuicio para el medio ambiente», pero la posterior LO 1/2015 suprimió esa referencia, y la sustituyó por una cláusula de atipicidad según la cual no realizan el tipo las conductas que afecten «a una cantidad insignificante de ejemplares» y no tengan «consecuencias relevantes para el estado de conservación de la especie». El cambio vino motivado por una transposición automática de los apartados f) y g) del art. 3 de la Directiva 2008/99. Pero, en realidad, la regulación anterior a 2015 ya cumplía con la pretensión de la Directiva de dejar al margen del Derecho penal las conductas irrelevantes para la biodiversidad, por lo que no era necesaria la reforma. Al no exigirse ahora un resultado de grave perjuicio para el medio ambiente, se relajan los requisitos típicos, de manera que el contenido de injusto de la figura delictiva se aproxima al del ilícito administrativo.

Las penas previstas para quienes realicen esas conductas son prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio de seis meses a dos años.

De acuerdo con el tipo agravado previsto en el art. 332.2, las penas anteriores se impondrán en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción. A este respecto debe acudir al Catálogo Español de Especies Amenazadas, que menciona en estos momentos 127 especies de flora en peligro de extinción.

Por otra parte, desde la LO 1/2015 se prevé el castigo de estos hechos cuando se cometan por imprudencia grave (art. 332.3 CP) con las penas de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a dos años. Será posible, por tanto, castigar algunos casos de error de tipo vencible, que pueden tener lugar con cierta frecuencia cuando el sujeto desconozca el carácter protegido de la especie.

Por lo que respecta a la aplicación práctica de la figura, escasa con carácter general⁷, durante los años objeto de análisis se ha encontrado únicamente una sentencia de interés, la SAP de Vizcaya (sec. 6.^a) 90060/2020, de 28 de febrero (ECLI:ES:APBI:2020:571), que estima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia condenatoria de instancia, absolviendo al apelante del delito relativo a la protección de la flora por el que había sido acusado. En los hechos probados se describe cómo el acusado solicitó al ayuntamiento autorización para la tala de árboles y posterior repoblación en una parcela. La entidad local observó diversos inconvenientes en la actuación para la que se solicitó autorización y notificó al solicitante la necesidad de subsanar ciertas deficiencias, informándole de que la parcela estaba afectada por zonas protegidas, por lo que era necesario disponer de licencia urbanística para proceder a la tala, previos informes de otras autorizaciones. La empresa en cuya representación actuaba el acusado solicitó autorización de corta forestal de la parcela a la Diputación Foral de Bizkaia, que la concedió siempre que se contase con los permisos necesarios y se cumpliesen ciertas condiciones, como el respeto de las frondosas autóctonas protegidas por la normativa foral. Tras lo anterior, sin contestar al requerimiento del ayuntamiento, presentar los informes requeridos, ni obtener los permisos y licencias exigidos, el acusado, a sabiendas de que se verían afectadas especies protegidas, llevó a cabo mediante los trabajadores de la empresa una tala masiva e indiscriminada de árboles que afectó a varias especies. No obstante, no quedó acreditado que la tala perjudicara a la flora protegida, al menos a algunas especies consideradas de interés especial según la legislación autonómica.

Dado que no son objeto de impugnación ni los hechos ni la autoría del acusado, la AP se centra en averiguar si concurren los elementos del tipo penal. A este respecto, los magistrados refieren las principales novedades que incorpora al precepto la LO 1/2015, y que suponen, como ya he señalado, una ampliación del ámbito de la tipicidad: primero, el hecho de que ya no se exija que las conductas causen un «grave perjuicio para el medio ambiente», sustituyéndose este requisito por la causa de atipicidad anteriormente referida y, segundo, el cambio en el objeto material del delito, pues ya no se habla de especies de flora «amenazada» sino de «especies protegidas de flora silvestre».

Por lo que al caso concreto interesa, es preciso identificar las especies objeto de tala masiva, así como su caracterización en la legislación medioambiental. La normativa de referencia que aparece citada en la sentencia de instancia es la Norma Foral 11/1997, de 4 de octubre, de régimen específico de diversas especies forestales autóctonas, y el Decreto

⁷ Véase al respecto GARCÍA ÁLVAREZ, P. / LÓPEZ PEREGRÍN, C. (2013), p. 12.

Legislativo 1/2014, de 15 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Sin embargo, el órgano de apelación indica que ninguna de estas normas realiza una catalogación de especies para su clasificación en una determinada tipología. En concreto, por lo que respecta a la Norma Foral, su objeto de protección son las «masas forestales sobre las que se diseña un régimen jurídico de actuación en relación con la gestión de los recursos forestales», pero no protege especies individualmente consideradas. Pero, aunque pudiera interpretarse que algunas de las especies taladas, concretamente los sauces y acebos, son objeto de protección por parte de dicha norma, concurriría la causa de atipicidad, pues el número de acebos talados es insignificante y, en cuanto a los sauces, no se proporcionan por parte de la acusación elementos de juicio para estimar que su pérdida tenga consecuencias relevantes «para el estado de conservación de la especie», lo que debería haberse puesto en relación con las posibilidades de repoblación o con la incidencia de la desaparición de aquéllos en el entorno geográfico. Por todo ello entienden los magistrados que procede estimar el recurso interpuesto y absolver al apelante, dada la falta de justificación de la incardinación de los hechos en el tipo penal aplicado.

2.2. LA INTRODUCCIÓN O LIBERACIÓN DE ESPECIES DE FLORA O FAUNA NO AUTÓCTONA

En el art. 333 CP se tipifican las conductas de introducir o liberar especies de flora o fauna no autóctona. Se pretende de esta manera proteger las especies autóctonas, cuya conservación puede verse amenazada por esas acciones. La Ley 42/2007 (art. 64.1) previó la creación del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, que habría de incluir «todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas...». El texto actualmente vigente que desarrolla lo dispuesto en ese precepto es el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el mencionado catálogo, al que debe acudir para determinar las concretas especies a las que se refiere el art. 333 CP.

Estas acciones han de llevarse a cabo contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna. De nuevo será preciso acudir, entre la normativa administrativa estatal, a la Ley 42/2007, cuyo art. 64.5 dispone que la inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras conlleva la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares de esas especies, si bien establece que dicha prohibición podrá quedar sin efecto previa autorización administrativa, por lo que una autorización válidamente otorgada excluirá el tipo.

Además, para que se realice el tipo del art. 333 es necesario que la introducción o liberación de esas especies perjudique el equilibrio biológico. Se exige, por tanto, como característica que distingue este delito del resto de las figuras delictivas analizadas, la producción de un resultado material, un perjuicio para el equilibrio ecológico. Pero dicho resultado, de poderse probar, generalmente se producirá a medio o largo plazo, lo que dificulta la aplicación del delito⁸. Hubiera bastado, quizá, con exigir un peligro grave de menoscabo del equilibrio ecológico. Esta puede ser la causa de que no exista, salvo error u omisión por mi parte, ningún pronunciamiento judicial, condenatorio o absolutorio, referido a esta figura delictiva, ni antes ni después de 2015.

Por lo que respecta al tipo subjetivo, dispone el precepto que el comportamiento solo es punible a título de dolo, si bien la doctrina ha señalado, con razón, que difícilmente concurrirá dolo en relación con todos los elementos del tipo objetivo. Lo más frecuente será que haya dolo respecto a la introducción o liberación de esas especies, pero el resultado de perjuicio al equilibrio biológico se produzca de manera imprudente —partiendo de que pueda demostrarse—, lo que determinará la impunidad del hecho.

La pena prevista para esta figura delictiva es prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.

2.3. LA CAZA, PESCA, POSESIÓN O TRÁFICO DE ESPECIES PROTEGIDAS DE FAUNA SILVESTRE

En el art. 334.1 encontramos un tipo penal de estructura paralela a la del art. 332.1, con la diferencia de que en este caso se describen conductas que atentan contra especies protegidas —recordemos: no necesariamente vulnerables o en peligro de extinción— de fauna silvestre. Se castiga aquí con pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años a quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo alguna de las siguientes conductas:

- a) Cazar, pescar, adquirir, poseer o destruir especies protegidas de fauna silvestre,
- b) Traficar con ellas, sus partes o derivados de las mismas,

⁸ Como señalan con razón MUÑOZ CONDE / LÓPEZ PEREGRÍN / GARCÍA ÁLVAREZ (2015), p. 299.

- c) Realizar actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, o bien
- d) Destruir o alterar gravemente su hábitat.

A diferencia de lo que sucede en el art. 332.1, no se ha previsto aquí una cláusula de atipicidad que permita limitar la responsabilidad penal en alguna medida. Ello implica que no existan diferencias entre lo ilícito penal y las infracciones administrativas previstas en las leyes autonómicas, lo que resulta criticable⁹.

El art. 334.2 recoge un tipo agravado en función del cual la pena ha de imponerse en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción. Por tanto, las conductas que recaigan sobre especies vulnerables darán lugar a la aplicación del tipo básico.

De entre los pronunciamientos judiciales de interés sobre la aplicación de los citados apartados del art. 334, destaco los que siguen. La SAP de Barcelona (sec. 9.^a) 158/2018, de 2 de marzo (ECLI:ES:APB:2018:4493), confirma la condena por la comisión de este delito en su modalidad de tráfico de especies protegidas, concretamente tortugas. El acusado era conocedor de que los animales que ofrecía a la venta eran ejemplares de una especie protegida, cuya tenencia y comercialización se encontraba restringida o prohibida, por lo que sabía que actuaba irregularmente, aunque creía que su conducta no era delictiva. Los hechos se cometen en 2013. Se le condenó conforme a la regulación vigente en el momento en que se cometieron los hechos, por resultar más favorable. La AP comparte este parecer, pues la pena se elevó tras la reforma de 2015, se ampliaron las conductas típicas, a la vez que se relajaban los requisitos necesarios para considerar la conducta delictiva. A este respecto, resalta la AP el cambio en el objeto material (especies protegidas, en lugar de amenazadas) y el hecho de que baste con que las normas infringidas sean leyes u otras disposiciones de carácter general, no siendo preciso que sean normas protectoras de las especies de fauna silvestre.

Concluye la AP que los ejemplares objeto de tráfico están catalogados como especie protegida o amenazada y, algunos de ellos, incluso como especie en peligro de extinción, y ello tanto en la normativa internacional (Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre —CITES—, de 3 de marzo de 1973, al que se adhirió

⁹ De la misma opinión, entre otros muchos, MORALES PRATS (2016), p. 855. Los solapamientos son más que evidentes. Véase, por ejemplo, el art. 55.1 de la Ley 2/2011 de 17 de marzo, de caza, del País Vasco, donde se tipifica como infracción administrativa muy grave «cazar especies amenazadas».

España en 1986, y Reglamento (CE) 338/07 del Consejo), como en la nacional (Ley 42/2007 y Real Decreto 139/2011) y autonómica (Real Decreto legislativo 2/2008, que aprueba el texto refundido de la ley catalana de protección de los animales). Rechaza la alegación del apelante en el sentido de que se trata de ejemplares criados en cautividad, por lo que no constituirían fauna silvestre, por no sostenerse, conforme a las pruebas periciales. No admite tampoco el argumento de la falta de dolo que daría lugar, en su caso, de aplicarse la regulación actual, a castigar los hechos como imprudentes.

Por su parte, la SAP de Barcelona (sec. 22.^a) 142/2020, de 20 de febrero (ECLI:ES:APB:2020:1932), estima el recurso de apelación y absuelve al condenado en primera instancia. De acuerdo con los antecedentes de hecho, el acusado poseía y ofrecía a la venta en su tienda de antigüedades una tortuga marina que había sido disecada entre 30 y 40 años antes, sin disponer de autorización excepcional alguna a estos efectos. Se trata de una especie incluida en el listado del Anexo A del Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, donde se recogen las especies consideradas en peligro de extinción y que no pueden ser comercializadas. También goza de protección especial en el listado previsto en el Real Decreto 139/2011, así como en el anexo del Texto Refundido de la Ley de Protección de los Animales aprobado por Decreto legislativo 2/2008, que extiende la protección a los ejemplares disecados. Por todo lo anterior, la AP no puede sino concluir que los hechos están prohibidos por la normativa administrativa. Cuestión distinta, razona, es que deba entenderse realizado también el tipo penal. En este punto, dada la coincidencia sustancial entre el ilícito administrativo y el penal, los magistrados entienden que hace falta un plus para la calificación de los hechos como delito, y esa exigencia adicional ha de estar representada por la idoneidad de las acciones para afectar a la biodiversidad como bien jurídico protegido. A este respecto, explica la AP, «en el caso de autos la conducta del acusado de poseer tal ejemplar (y de exhibirlo para la venta) solo puede entenderse que afectaba a la biodiversidad de forma remota, pues el daño al animal se produjo entre treinta y cuarenta años antes, cuando carecía de protección esta especie». Con este argumento concluye que los hechos no son típicos, sino relevantes únicamente para el Derecho administrativo.

En cambio, la AP de Las Palmas (sec. 2.^a), en su sentencia 93/2020, de 6 de abril (ECLI:ES:APGC:2020:235), prescinde de cualquier interpretación teleológico-restrictiva del precepto y confirma la condena del órgano de instancia. Esta había recaído sobre un grupo de personas sorprendidas realizando un guiso de pardelas cenicientas, a sabiendas de que se trataba de una especie protegida. Dejando al margen algunas alegaciones de naturaleza procesal planteadas en el recurso, relacionadas con una supuesta ruptura de la cadena de custodia de las muestras, que el tribunal rechaza, conviene atender a los argumentos materiales de la fundamentación

jurídica. Los magistrados consideran realizadas las conductas típicas, lo que era puesto en duda por las representaciones procesales de algunos acusados, pues el art. 344 castiga la posesión, adquisición y destrucción de la especie protegida, y para poder guisar las pardelas previamente se han tenido que capturar o adquirir.

Se alegaba en el recurso asimismo que el delito no tiene lugar porque no se ha acreditado la existencia de un grave riesgo para la conservación de la especie, como exige la jurisprudencia. Entiende la AP que la jurisprudencia citada se basa en la redacción del precepto anterior a 2015, aunque lo cierto es que en este precepto ni antes ni después de la reforma se exigía ningún plus de ofensividad. Cuestión distinta es que en algunos pronunciamientos se realizase una interpretación restrictiva que, en cualquier caso, la sentencia analizada no lleva a cabo, como decíamos, pues entiende que una vez constatado que la pardela cenicienta es una especie protegida se cumplen los requisitos típicos, sin que sea necesario acreditar un peligro grave para la conservación de dicha especie.

Por otra parte, al igual que sucede en el delito contra la flora, desde 2015 está previsto el castigo de estos hechos cuando se cometan por imprudencia grave con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de tres meses a dos años (art. 334.3 CP). En la práctica, se alega por parte de la defensa con cierta frecuencia error sobre el carácter protegido de la especie. Esta circunstancia habría de tratarse como un error sobre un elemento normativo del tipo, y no como un error de prohibición¹⁰. Por tanto, de admitirse la existencia de ese error en el caso concreto¹¹, lo adecuado sería acudir a este apartado tercero del art. 334, siempre que el error se considerase vencible (art. 14.1 CP).

2.4. LA CAZA O PESCA DE ESPECIES NO PROTEGIDAS

En el art. 335 CP se tipifican determinadas actividades de caza y pesca ilegales mediante dos tipos básicos y dos agravados. La característica que comparten estas figuras delictivas, y que sirve para distinguir las conductas aquí sancionadas de las descritas en el art. 334, es que el objeto material del delito lo constituyen especies de fauna no protegidas —«especies distintas de las indicadas en el artículo anterior»—.

¹⁰ Al respecto, CORCOY BIDASOLO (2015), p. 1192. Sin embargo, algunas sentencias resultan confusas al respecto. Véanse SAP de Las Palmas de Gran Canaria (sec. 1.^a) 163/2021, de 24 de mayo (ECLI:ES:APGC:2021:1346) y SAP de Jaén (sec. 2.^a) 108/2021, de 8 de junio (ECLI:ES:APJ:2021:968).

¹¹ Sobre las dificultades que presentan estas alegaciones para prosperar, véase BLANCO CORDERO (2015), p. 165.

Partiendo de este elemento nuclear, en el primer apartado del precepto se castiga con la pena de multa de ocho a doce meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cinco años a quien cace o pesque especies no protegidas, «cuando esté expresamente prohibido por las normas específicas sobre su caza o pesca». Por su parte, el segundo apartado castiga la caza, la pesca y las actividades de marisqueo relevantes sobre especies no protegidas «en terrenos públicos o privados ajenos sometidos a régimen cinegético especial, sin el debido permiso de su titular, o sometidos a concesión o autorización marisquera o acuícola sin el debido título administrativo habilitante». En este caso, la pena prevista es multa de cuatro a ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar, pescar o realizar actividades de marisqueo por tiempo de uno a tres años. De acuerdo con el último inciso del art. 335.2, si dichas actividades realizan además la conducta del art. 335.1 han de acumularse las penas (concurso de delitos).

Por lo que respecta a los tipos agravados, conforme al art. 335.3 si las conductas anteriores (parece que solo se refiere a las del apartado 2) producen graves daños al patrimonio cinegético de un terreno sometido a régimen cinegético especial o a la sostenibilidad de los recursos en zonas de concesión o autorización marisquera o acuícola, corresponde imponer la pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de cazar, pescar y realizar actividades de marisqueo por tiempo de dos a cinco años. Finalmente, el apartado 4 prevé un tipo agravado de aplicación a todas las conductas anteriores, en virtud del cual han de imponerse las respectivas penas en su mitad superior si esos hechos se realizan en grupo de tres o más personas o utilizando artes o medios prohibidos legal o reglamentariamente. Como puede apreciarse, en este último apartado se distinguen dos subtipos, ambos cuestionables. El primero parece partir de la discutible premisa de que la codelincuencia incrementa la capacidad lesiva de dichas conductas, mientras que el segundo plantea problemas de delimitación con el delito del art. 336, del que me ocuparé después.

Desde la entrada en vigor del CP de 1995, el art. 335 ha sufrido varias modificaciones, incluyendo una declaración de inconstitucionalidad, pero, aun así, sigue siendo el precepto que más dudas interpretativas plantea de todos los aquí estudiados. También es, con diferencia, la figura delictiva que más jurisprudencia ha generado. La cuestión que resulta más controvertida es el tratamiento jurídico que debe otorgarse a las conductas de caza o pesca en época de veda, lo que nos conduce de lleno a la delimitación entre el art. 335 y las infracciones administrativas, pero también ha sido objeto de polémica la relación entre los dos apartados del precepto.

Recordemos que el art. 335 CP, en su redacción original, contaba con un único apartado donde se castigaba la caza o pesca de especies no amenazadas «no estando expresamente autorizada su caza o pesca por las normas específicas en la materia». Esta redacción suscitó las críticas de la doctrina y la jurisprudencia, al entender que el precepto conculcaba principios básicos del Derecho penal, como el de fragmentariedad o el de lesividad, pues se consideraban delito conductas por el mero hecho de no estar autorizadas administrativamente. A la vez, se puso en duda que respetase el principio de legalidad, pues parecía incumplir los requisitos exigidos a las leyes penales en blanco para ser consideradas conformes a él. Por este motivo se planteó una cuestión de inconstitucionalidad en julio de 2001 que el TC resolvió mucho tiempo después, en sentencia 101/2012, declarando nulo el art. 335 en su versión original, al considerar que el tipo penal no incluía el núcleo de la prohibición, ni satisfacía la exigencia de certeza. De todas formas, en ese momento el precepto ya contaba con otra redacción, fruto de la reforma operada por LO 15/2003.

Durante la vigencia del art. 335 anterior a la reforma, la jurisprudencia había venido realizando una interpretación restrictiva del precepto. Se entendía que no toda ausencia de autorización servía para integrar el tipo, sino que solo serían típicos los actos de caza y pesca que no fuesen susceptibles de autorización. En cambio, habrían de considerarse infracción administrativa las actuaciones que recayesen sobre una especie que pudiera ser objeto de caza o pesca sin contar con la licencia exigida o sin respetar los límites geográficos, temporales o cuantitativos establecidos para tales actividades¹². En consecuencia, el denominado «furtivismo de temporada», esto es, la caza o pesca en épocas de veda, se consideraba atípico.

La reforma de 2003 remodeló por completo el precepto, que pasó a contar con cuatro apartados. El primero, que no ha sufrido modificaciones hasta la actualidad, recoge el tipo delictivo original, pero ya no castiga la caza o pesca no autorizadas, sino la que esté expresamente prohibida. Dejando al margen la cuestión relativa a si el cambio supuso realmente una mejora desde el punto de vista del respeto al principio de legalidad, lo que con razón se ha puesto en entredicho¹³, es indudable que la reforma no consiguió superar del todo los problemas interpretativos que suscitaba el

¹² Así las SsTS 1302/1999, de 8 de febrero de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:858), 1726/2002, de 22 de octubre (ECLI:ES:TS:2002:6936) y 187/2006, de 23 de febrero (ECLI:ES:TS:2006:916). En la jurisprudencia menor, véanse, entre otras muchas, SAP Almería (sec. 2.^a) 195/2000, de 5 de mayo (ECLI:ES:APAL:2000:643); SAP Granada (sec. 1.^a) 353/2002, de 16 de mayo (ECLI:ES:APGR:2002:1299); y SAP Girona (sec. 3.^a) 42/2003, de 8 de abril (ECLI:ES:APGI:2003:471).

¹³ Véanse, por ejemplo, MUÑOZ LORENTE (2007), pp. 324 ss.; GARCÍA MOSQUERA (2019), p. 25, y los autores que allí cita.

precepto. Las audiencias provinciales han seguido interpretando restrictivamente el tipo penal de forma mayoritaria, a veces con argumentos heredados de resoluciones relativas a su versión anterior a 2003, considerando atípicas las actividades de caza y pesca de especies no amenazadas sobre las que pesasen prohibiciones relativas, por el tiempo o el lugar en que se hubieran desarrollado dichas actividades, aunque también pueden encontrarse pronunciamientos en sentido contrario¹⁴.

Un ejemplo de la tesis mayoritaria lo encontramos en la SAP de Zamora (sec. 1.^a) 97/2015, de 3 de noviembre (ECLI:ES:APZA:2015:387), que absuelve del delito del art. 335.1 CP por el que habían sido condenados los acusados en primera instancia. Estos habían cazado diferentes especies cinegéticas de ciervo, corzo y jabalí en terrenos cuyo aprovechamiento solo puede hacerse si está incluido en la aprobación del plan cinegético de coto, y en determinados periodos, cazando los ejemplares dentro y fuera de los periodos previstos, careciendo de licencia para cazar en los terrenos acotados y sin atenerse a ningún plan cinegético. En opinión de la AP, con cita de jurisprudencia anterior, el art. 335.1 solo castiga la caza de especies sobre las que pese una prohibición absoluta y no, en cambio, la de especies cinegéticas cuya caza esté prohibida temporalmente o sometida a determinadas condiciones. Solo sería punible *ex art.* 335.1 la caza o pesca de especies no amenazadas que esté completamente prohibida, pero no la que sea susceptible de autorización en determinadas circunstancias¹⁵. No obstante, se entiende que en el caso concurren los requisitos típicos del apartado segundo del precepto —considerado, como después indicaré, un tipo delictivo independiente del anterior—, al realizarse la actividad en terrenos acotados sin la licencia necesaria.

En cuanto a las resoluciones que se han venido apartando de la línea jurisprudencial anterior, cabe mencionar varios pronunciamientos de la AP de Córdoba. Así, la sentencia 121/2018, de 4 de abril, del citado órgano (sec. 2.^a) (ECLI:ES:APCO:2018:296), confirma que realiza el tipo penal la conducta de abatir de un disparo un jabalí en época de veda, conociendo el cazador dicha circunstancia. La AP se refiere al debate jurisprudencial en torno a la interpretación del precepto, y considera al respecto que el criterio dominante, en virtud del cual se excluye su aplicación cuando no existe una

¹⁴ Al respecto, con abundantes referencias jurisprudenciales, GARCÍA MOSQUERA (2019), pp. 22-24.

¹⁵ En el mismo sentido, entre otras, SAP de Madrid (sec. 16.^a), 36/2014, de 17 de enero (ECLI:ES:APM:2014:340); SAP de Girona (sec. 4.^a) 37/2015, de 22 de enero (ECLI:ES:APGI:2015:215); SAP de Zamora (sec. 1.^a) 102/2015, de 19 de noviembre (ECLI:ES:APZA:2015:417); SAP de Madrid (sec. 3.^a) 294/2019, de 13 de mayo (ECLI:ES:APM:2019:14678), y SAP de Madrid (sec. 30.^a), 410/2020, de 29 de octubre (ECLI:ES:APM:2020:12071).

prohibición expresa y permanente de caza en relación con una especie no incluida en el art. 334, se basa en una inercia interpretativa que arranca de la defectuosa redacción inicial del art. 335. En sentido contrario, entiende que con la redacción actual no existen razones gramaticales que circunscriban el adverbio «cuando» a un sentido distinto de su acepción estrictamente temporal, «de manera que el tipo podrá concurrir tanto si la prohibición se establece con carácter permanente o intermitente, con tal de que las normas que regulan la actividad cinegética establezcan una prohibición taxativa».

La sentencia se apoya, además de en el argumento gramatical, en otros dos de carácter teleológico y sistemático, respectivamente. En primer lugar, recuerda «que las órdenes generales de veda no obedecen al capricho (...) de la Administración, y que un entendimiento correcto de la protección de las especies susceptibles de caza permite conectar esas decisiones con el bien jurídico protegido por el artículo 335.1 en tanto se trata de prohibiciones que afectan esencialmente al principio de conservación de aquellas». En segundo lugar, la interrelación entre los dos apartados del art. 335 conduciría a la misma conclusión, pues el apartado segundo criminaliza la caza sin contar con la autorización del titular del terreno, y sería «difícilmente sostenible la punición de conductas que, en suma, atentarían en su caso contra los intereses particulares del titular del coto (...), dejando fuera del ámbito penal la desobediencia de órdenes de carácter general de la Administración». La misma opinión ha sido defendida por las SsAP de Córdoba (sec. 2.^a) 183/2018, de 8 de mayo (ECLI:ES:APCO:2018:376) y (sec. 3.^a) 436/2019, de 11 de octubre (ECLI:ES:APCO:2019:1470).

Contra la última de las sentencias citadas se interpuso recurso de casación, que ha sido resuelto en STS 570/2020, de 3 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3566), en sentido favorable a esta segunda línea argumentativa. Se refiere el TS, en primer lugar, a los avatares en el *iter* legislativo del precepto y a las dudas que siempre ha suscitado su interpretación. A continuación, señala que, desde la reforma de 2003, el CP distingue entre las especies amenazadas, cuya caza es siempre y en todo caso ilegal, y se castiga a través del art. 334, y las especies cazables. Las prohibiciones de cazar, prosigue, «pueden tener carácter absoluto, pero también pueden ser de naturaleza relativa, reduciendo la prohibición a límites temporales, espaciales o relacionados con las medidas o el peso del ejemplar». El TS, al igual que hiciera la AP de Córdoba, asume que la infracción de estas prohibiciones relativas también puede integrar el tipo penal, pero argumenta, dando un paso más, que no todo incumplimiento de una prohibición administrativa puede ser calificado como delito, so pena de convertir en delito una mera desobediencia a la normativa administrativa, con la consiguiente infracción del principio de intervención mínima del Derecho penal. Por eso, razona, dentro del abanico de prohibiciones hay que

distinguir los meros incumplimientos formales de las infracciones que van más allá de una simple vulneración formal. De esta última clase es, en opinión del TS, la prohibición que se infringe en el caso de autos: la caza de especies no protegidas (muflones y ciervos) en época de veda. Enlazando con la argumentación ya referida de la AP de Córdoba, señala que la fijación de periodos de veda no responde a una distribución caprichosa del tiempo de caza, sino a razones de orden biológico, para facilitar la reproducción y conservación de la especie. Se trata, en definitiva, de una prohibición que protege la biodiversidad y la propia supervivencia de la fauna, bienes jurídicos de considerable valor. Pero, insiste, no realizará el tipo la infracción de prohibiciones de naturaleza formal, como las relacionadas con las licencias o habilitaciones personales de los cazadores, los límites geográficos o el número o peso de ejemplares capturados¹⁶.

En definitiva, el TS entiende que el art. 335.1 absorbe los supuestos en que se infringen prohibiciones relativas de caza o pesca, pero teniendo en cuenta que el tenor literal plantea problemas de delimitación con los ilícitos administrativos sobre la materia, y por respecto al principio de ofensividad, opta por una interpretación teleológico-restrictiva del precepto, exigiendo que la conducta sea idónea *ex ante* para causar un daño a la biodiversidad, lo que obliga a analizar en cada caso la naturaleza y finalidad de la prohibición infringida.

Desde mi punto de vista, desde la reforma que llevó a cabo la LO 1/2015 en el art. 334 hay más argumentos para defender que el art. 335.1 acoge los supuestos de caza (o pesca) de especies cinegéticas cuando existen prohibiciones relativas para su captura. En efecto, el art. 335 delimita el objeto material del delito por oposición al referido en el art. 334. Como hemos visto, antes de 2015 el art. 334 castigaba la caza o pesca de especies amenazadas, es decir, catalogadas como vulnerables o en peligro de extinción. Por tanto, el objeto material del delito del art. 335 eran las especies no amenazadas. Siendo así, podía defenderse entonces que el art. 335 se encargaba de castigar las actividades practicadas sobre especies protegidas, pero no amenazadas —por ejemplo, las catalogadas como de interés especial—, sobre las que pende una prohibición absoluta de caza o pesca, mientras que la captura ilegal (prohibida) de especies cinegéticas solo podía ser objeto de una sanción administrativa. Pero al ampliarse en 2015 el ámbito de aplicación del art. 334 a todas las especies protegidas, si se quiere seguir

¹⁶ Esta tesis ha sido seguida, por ejemplo, en SAP de Madrid (sec. 3.ª) 482/2021, de 6 de octubre (ECLI:ES:APM:2021:11481), donde se absuelve, confirmando la sentencia de instancia, al acusado que había pescado cuatro bogas en una zona donde estaba prohibida su pesca, al entenderse que el incumplimiento de esa prohibición no pone en peligro la biodiversidad, y ha de quedar relegada al ámbito de la infracción administrativa.

defendiendo que el art. 335 solo castiga la captura de ejemplares de especies no cazables o pescables, habría que aclarar qué especies son esas que, sin estar protegidas, no son en ningún caso susceptibles de caza o pesca¹⁷. Dadas las remisiones internas y la pretendida progresión en el castigo de las conductas que atentan contra la fauna, la extensión del ámbito típico del art. 334 repercute necesariamente en la configuración del art. 335.

En cualquier caso, a la vista de la expansión en la intervención penal que la redacción típica faculta, era necesaria una interpretación restrictiva como la realizada por el TS. En estas situaciones, para considerar realizado el tipo será preciso atender al grado de afectación a la biodiversidad que la conducta comporte. Para ello, en la línea indicada en la sentencia, será relevante reparar en la naturaleza de la prohibición administrativa infringida, pero también, según entiendo, en la situación de la especie afectada en el momento en que se realizan los hechos. En efecto, no parece que suponga una afectación relevante a la biodiversidad que requiera la intervención penal el hecho de cazar un único ejemplar de una especie —por ejemplo, un jabalí— en un momento de superpoblación, aunque sea en época de veda¹⁸.

Por lo que respecta al delito tipificado en el art. 335.2 CP, ya vimos que el elemento definitorio del tipo es que las conductas de caza o pesca de especies no protegidas se realicen en terrenos públicos o privados ajenos, sin el permiso del titular de esos terrenos. Siendo así, tanto la doctrina como la jurisprudencia vienen indicando que lo protegido no es un bien jurídico de naturaleza ecológica, sino meros intereses patrimoniales¹⁹. Ello pone en entredicho la legitimidad del precepto, o al menos su ubicación entre los delitos contra la fauna. En cuanto a las relaciones entre este delito y el descrito en el apartado primero, la reforma de 2015 vino a solventar los problemas que planteaba la redacción anterior²⁰. Queda claro ahora que las

¹⁷ A no ser que se interprete restrictivamente el término «protegidas», incluyendo en él solo las especies amenazadas, con lo que nos situaríamos en la posición anterior a la reforma de 2015. Véanse MUÑOZ CONDE / LÓPEZ PEREGRÍN / GARCÍA ÁLVAREZ (2015), pp. 300, 305, 308 s.

¹⁸ Ejemplo sugerido por mi colega Jorge Vizuela Fernández.

¹⁹ Así, por todos, BLANCO CORDERO (2015), p. 171; MATA LLÍN EVANGELIO (2015), p. 1067; y GARCÍA MOSQUERA (2019), pp. 27, 39. Comparten la opinión, entre otras, la SAP de Córdoba (sec. 2.ª) 121/2018, de 4 de abril (ECLI:ES:APCO:2018:296), y SAP de Cáceres (sec. 2.ª) 51/2021, de 23 de febrero (ECLI:ES:APCC:2021:284).

²⁰ En efecto, el objeto material del delito se definía entonces por remisión al art. 335.1, lo que parecía indicar que el apartado segundo contenía un tipo agravado del tipificado en el apartado anterior. Pero, de ser así, el precepto carecería de sentido, pues si las especies afectadas habían de ser las no amenazadas *cuando su caza o pesca estuviese expresamente prohibida*, el permiso o falta de permiso del titular del coto no tendría ninguna relevancia, dado que la caza o la pesca estarían prohibidas para todos, incluido él mismo. Además, tampoco tendría sentido la cláusula concursal que obliga a imponer acumuladamente las

especies objeto de caza o pesca en este delito han de ser las no protegidas («especies distintas de las indicadas en el artículo anterior»), sin que sea preciso que su caza o pesca se realice cuando esté expresamente prohibida. En consecuencia, los dos tipos contenidos en los apartados 1 y 2 del art. 335 son autónomos entre sí, lo que faculta el concurso de delitos cuando concurren los elementos de ambos²¹.

La misma reforma de 2015 introdujo en el art. 335.2 CP, junto a la caza y la pesca en los contextos indicados, las «actividades de marisqueo relevantes» en terrenos (sic.) «sometidos a concesión o autorización marisquera o acuícola sin el debido título administrativo habilitante». Como con razón indica la doctrina, debe entenderse que el precepto se refiere exclusivamente a actividades de *captura o extracción* de especies marisqueras *silvestres*, conductas que encontraban difícil acomodo en el término «pesca»²². Por lo demás, esta modalidad comparte el resto de los elementos típicos referidos en el art. 335.2, aunque con la exigencia adicional de que se trate de actividades «relevantes». Este requisito permite restringir el ámbito de lo punible y, en consecuencia, distinguir en cierto modo el delito de las infracciones administrativas, pero adviértase que se trata de un elemento valorativo que adolece de una considerable imprecisión, lo que complica un tratamiento uniforme de supuestos similares. Además, si la relevancia ha de medirse conforme a un criterio cuantitativo, la conclusión puede ser distinta según la norma autonómica que sirva de referencia, como veremos enseguida con dos ejemplos. En cualquier caso, me parece acertada la opinión que interpreta el requisito, con carácter general, en atención a la idoneidad de las conductas para causar daños a la sostenibilidad de los recursos marisqueros o acuícolas, aunque sin llegar a exigir la causación efectiva de daños graves, situación que daría lugar a la aplicación del tipo agravado del art. 335.3 CP²³.

penas del apartado primero cuando se den sus elementos. Finalmente, si se tratara de un tipo agravado, no se explicaría la previsión de una pena inferior. Por todas estas razones, tanto un amplio sector doctrinal como una parte de la jurisprudencia menor lo interpretaban como un tipo autónomo del descrito en el apartado primero, entendiendo, pese a su dicción literal, que la remisión en cuanto al objeto material debía realizarse al art. 334. Es decir, consideraban que lo castigado era la caza o pesca de especies no amenazadas en terrenos públicos o privados ajenos, sometidos a régimen cinegético especial, sin el permiso de su titular. Sobre esta problemática, véanse MUÑOZ LORENTE (2007), pp. 33 ss.; y GARCÍA MOSQUERA (2019), pp. 27 ss.

²¹ En estos términos se expresan la SAP de Zamora (sec. 1.^a) 97/2015, de 3 de noviembre (ECLI:ES:APZA:2015:387), SAP de Córdoba (Sec. 2.^a) 121/2018, de 4 de abril (ECLI:ES:APCO:2018:296), condenando por los dos delitos, SAP de Lleida 61/2019, de 11 de febrero (ECLI:ES:APL:2019:48); y SAP de Granada (sec. 1.^a) 272/2019, de 6 de junio (ECLI:ES:APGR:2019:2338).

²² En este sentido, GARCÍA MOSQUERA (2019), pp. 40 ss.

²³ Véase GARCÍA MOSQUERA (2019), pp. 47 s.

Sobre el requisito de la relevancia de la actividad, puede verse, por un lado, la SAP de A Coruña (sec. 1.^a) 261/2018, de 10 de mayo (ECLI:ES:APC:2018:1000), que absuelve del delito revocando la sentencia del juzgado de lo penal en un caso de extracción de percebe a sabiendas de que el sitio donde se practicaba no era un lugar autorizado, haciendo suyos los tres acusados un total de 34,16 kg de percebe, que hubieran podido alcanzar en lonja el precio medio de 572,25 euros. En primera instancia se había condenado por el art. 335.2, con el tipo agravado del apartado 4 por tratarse de tres personas, pero entiende la AP que la conducta no tiene preciso encaje en el tipo, atendiendo, en primer lugar, al contenido de la Ley 11/2008 de Pesca de Galicia y, en segundo lugar, «a la doctrina del Tribunal Supremo acerca del plus de reprochabilidad demandado para otorgar relevancia criminal a una conducta y separarla de la simple infracción administrativa». Es preciso atender, añade la AP, «tanto a pautas cuantitativas como cualitativas expresivas del resultado-lesión del bien jurídico protegido (así como) al principio de proporcionalidad y a la imprescindible interpretación restrictiva de tipos tan abiertos como el que nos ocupa». Pues bien, entiende el tribunal de apelación que, pese a la conclusión del juzgado de lo penal — que entendió relevante la actividad de marisqueo a la vista de los kilos de percebe recogidos—, siendo la cantidad máxima permitida en la ley autonómica por persona y día la de 7 kg, hay que considerar que eran tres mariscadores, por lo que la repercusión cuantitativa *per capita* sería de 11,38 kg, cantidad que no resulta notoriamente superior a la permitida ni, en consecuencia, relevante a los efectos de perfección del tipo.

Por otro lado, la SAP de Cantabria (sec. 1.^a) 94/2020, de 4 de mayo (ECLI:ES:APS:2020:1241), confirma la condena (art. 335.2 y 4 CP) en un caso muy similar de extracción de percebe en varias ocasiones por parte de tres personas no habilitadas para realizar actividades de marisqueo. Se argumenta que la legislación cántabra no establece un límite máximo de capturas, pero los mariscadores profesionales habilitados suelen realizar una media mensual de capturas de 18 kg, cantidad superada ampliamente por los acusados en una jornada (37 kg). En consecuencia, entiende la AP que la condena «excede de la simple infracción administrativa y resulta acreedora de reproche penal».

2.5. LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS CON EFICACIA DESTRUCTIVA PARA LA CAZA O LA PESCA

El último de los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna se encuentra en el art. 336 CP. Se castiga allí el hecho de emplear para la caza o la pesca, sin estar legalmente autorizado, veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva o no selectiva para la fauna. Puesto que el precepto no distingue, se incluyen como objeto

material del delito todas las especies animales susceptibles materialmente de caza o pesca, se trate o no de especies protegidas. La pena prevista para estas conductas es prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses, además de inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho a cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. De acuerdo con el último inciso del precepto, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior si el daño causado fuera de notoria importancia.

La cuestión debatida durante estos años en la jurisprudencia menor con respecto a la interpretación de esta figura delictiva procede del cambio en la redacción llevado a cabo por la LO 5/2010. En efecto, la redacción original castigaba a quien, sin estar autorizado, emplease para la caza o la pesca «veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna», mientras que el texto vigente se refiere al uso de «veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva *o no selectiva* para la fauna». La novedosa referencia a los medios de eficacia no selectiva se interpretaba en algunas sentencias de las audiencias provinciales como una ampliación del tipo, de manera que permitiría abarcar la utilización de métodos cuya inclusión en el precepto resultaba discutible hasta entonces, como la tradicional técnica de caza de pájaros con «liga» o «barraca», que consiste en emplear un reclamo electrónico que emite cantos de pájaros para atraer a las aves y utilizar varillas con pegamento para apresarlas, o con redes japonesas, o la caza de mamíferos con jaulas trampa o lazos-cepo²⁴.

Según otra línea jurisprudencial, a mi juicio más acertada, el precepto solo penaliza la utilización de esos métodos siempre que puedan equipararse al potencial que supone el empleo de venenos y explosivos desde el punto de vista de su peligrosidad y posible devastación de la fauna. Es decir, de acuerdo con este punto de vista, el mero hecho de utilizar para la caza o la pesca un medio no selectivo y, por tanto, prohibido administrativamente, no siempre da lugar a la realización del delito, sino solo cuando la técnica presente un gran potencial destructivo, asimilable a la utilización de venenos o explosivos²⁵.

²⁴ De este parecer, entre otras, SAP de Barcelona (sec. 6.ª) 307/2017, de 26 de abril (ECLI:ES:APB:2017:2942), SAP de Tarragona (sec. 2.ª) 514/2018, de 16 de noviembre (ECLI:ES:APT:2018:1714), SAP de Barcelona (sec. 5.ª) 219/2019, de 25 de marzo (ECLI:ES:APB:2019:4332), SAP de Barcelona (sec. 2.ª) 707/2019, de 4 de noviembre (ECLI:ES:APB:2019:14900), SAP de Castellón (sec. 2.ª) 2/2020, de 23 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:APCS:2019:57), SAP de Madrid (sec. 17.ª) 152/2020, de 9 de marzo (ECLI:ES:APM:2020:2946) y SAP de Madrid (sec. 16.ª) 352/2020, de 29 de septiembre (ECLI:ES:APM:2020:9489).

²⁵ En este sentido, por ejemplo, SAP de Ciudad Real (sec. 1.ª) 61/2015, de 12 de mayo (ECLI:ES:APCR:2015:468), SAP de Ourense (sec. 2.ª) 412/2017, de 27 de diciembre

De entre todos los medios no selectivos, se ha discutido mucho sobre la respuesta jurídica que debería darse en los casos de utilización de varillas con pegamento para la caza de aves. A este respecto, algunas sentencias argumentan que dicha técnica sería equiparable al uso de veneno y, por tanto, realizaría siempre el tipo de art. 336²⁶. Pues bien, el TS ha tenido ocasión de manifestar su opinión sobre la adecuada exégesis del art. 336 precisamente en un caso de empleo del citado medio, en sentencia 562/2020, de 30 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3572). Se inclina por una interpretación teleológico-restrictiva del precepto, lo que en el caso enjuiciado determina la absolución de los acusados, en contra del criterio mantenido por el juzgado de lo penal y la AP. Comienza el TS su argumentación aludiendo al bien jurídico protegido, la biodiversidad, y a su tutela compartida entre el Derecho penal y el Derecho administrativo. Partiendo de ello, en cuanto a la interpretación del elemento típico que nos ocupa, indica el TS que el precepto, en su redacción inicial, recogía una lista abierta ejemplificada, con el fin de identificar el peligro para la fauna que trataba de prevenir, «en concreto, que la fauna quedara expuesta a medios de caza o de pesca que presentaran la misma idoneidad para generar impactos lesivos que la que es predicable de la utilización del veneno o de la utilización de explosivos». A su entender, lo que trataba de prevenirse no era solo la destrucción de los múltiples ejemplares de una misma especie que pueden entrar en el radio de acción de esos instrumentos, sino también la afectación indiscriminada de las especies que compartan el espacio de voladura o el contaminado por el veneno. Opina que la reforma de 2010 no ha alterado esta comprensión del tipo, sino que se ha limitado a introducir un mayor detalle descriptivo. Por tanto, «la no selección de las piezas carece de relevancia si no repercute en el deterioro de la biodiversidad». De la redacción del precepto se deduce, dice el TS, que la ley no equipara siempre los medios selectivos de caza al empleo de veneno o explosivos y, además, el principio de subsidiariedad reclama distinguir el delito de la irregularidad administrativa.

En consecuencia, «para que pueda concluirse que hay un riesgo potencial para la fauna equivalente al descontrol lesivo que, de manera abstracta, se atribuye al veneno o a los explosivos, es necesario identificar en la actuación un marcado riesgo de poder perjudicar, de un modo equiparable, a la biodiversidad en que se introduce (el medio no selectivo)».

(ECLI:ES:APOU:2017:864), SAP de Huesca (sec. 1.^a) 47/2019, de 4 de noviembre (ECLI:ES:APHU:2019;132), y SAP de Bilbao (sec. 2.^a) 90157/2020, de 20 de julio (ECLI:ES:APBI:2020:1678), con cita de abundantes pronunciamientos del mismo parecer.

²⁶ Véanse SAP de Castellón (sec. 2.^a) 133/2015, de 7 de mayo (ECLI:ES:APCS:2015:565), SAP de Barcelona (sec. 6.^a) 179/2016, de 4 de marzo (ECLI:ES:APAB:2016:1786), y SAP de Badajoz (sec. 3.^a) 19/2018, de 7 de febrero (ECLI:ES:APBA:2018:108).

Ese «plus de idoneidad» para crear un riesgo a la fauna «se identifica como la capacidad intrínseca de generar un contexto de caza o de pesca presidido por la ausencia de control sobre el objeto que puede resultar afectado o sobre la extensión de sus efectos». En definitiva, la caza con liga o con otros medios no selectivos puede en ocasiones integrar el tipo penal, pero no siempre. En el caso concreto, el riesgo para la biodiversidad penalmente relevante debe medirse conforme a dos parámetros: a) riesgo de perjudicar a un número relevante de ejemplares de la especie, y b) riesgo de afectación a otras especies²⁷.

En otro orden de cosas, este delito es interpretado como de peligro abstracto y de simple actividad, pues para la consumación bastaría con la disposición de los medios descritos para la caza o pesca, dada su elevada potencialidad lesiva, sin que se exija siquiera la captura de ningún animal²⁸. Esto lo distingue del resto de los delitos contra la fauna relativos a la caza o la pesca, donde sí se requiere dicha captura, aunque no se llegue a producir ningún resultado de muerte de animales.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna constituyen un buen ejemplo de las dificultades para distribuir adecuadamente los ámbitos de lo ilícito penal y lo ilícito administrativo cuando el objeto de protección es compartido. En la tutela penal de la biodiversidad, al igual que en tantas otras materias, el legislador ha utilizado una técnica de tipificación expansiva, tendencia que se ha agudizado en las modificaciones introducidas por la LO 1/2015, de reforma del CP. Al ampliarse las conductas susceptibles de ser abarcadas por las figuras delictivas, se produce un acercamiento, cuando no un claro solapamiento, de los delitos y las infracciones administrativas.

El TS, en dos sentencias del año 2020, propone una interpretación restrictiva de los preceptos de posible aplicación (arts. 335 y 336, respectivamente) que, en realidad, resulta extrapolable a todos los delitos contra la flora y la fauna. En estos pronunciamientos insiste el TS en la necesidad de respetar el principio de intervención mínima del Derecho penal,

²⁷ Sigue la misma argumentación la SAP de Barcelona (sec. 5.ª) 648/2020, de 18 de noviembre (ECLI:ES:APB:2020:13026), en un caso de caza con red japonesa.

²⁸ En la doctrina véase BLANCO CORDERO (2015), p. 174. En la jurisprudencia, SAP de Castellón (sec. 2.ª) 2/2020, de 23 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:APCS:2019:57), SAP de Barcelona (sec. 5.ª) 219/2019, de 25 de marzo (ECLI:ES:APB:2019:4332), y SAP de Barcelona (sec. 2.ª) 707/2019, de 4 de noviembre (ECLI:ES:APB:2019:14900).

por lo que no toda infracción de la normativa administrativa protectora de la flora y la fauna ha de ser calificada como delito. A la hora de ponderar la realización de los tipos, se requiere atender a criterios hermenéuticos teleológicamente vinculados al respeto y a la conservación de la biodiversidad, impidiendo que se conviertan en delito conductas que, pese a encajar en la literalidad del precepto en cuestión, no alberguen el plus de ofensividad que justifique la respuesta penal.

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

BLANCO CORDERO, Isidoro. Artículo 334. Artículo 335. Artículo 336. En: GÓMEZ TOMILLO, Manuel (Dir.). *Comentarios prácticos al Código Penal. Tomo IV. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2015, pp. 157-178.*

CORCOY BIDASOLO, Mirentxu. De los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos. En: CORCOY BIDASOLO, Mirentxu; MIR PUIG, Santiago (Dir.); VERA SÁNCHEZ, Juan Sebastián (Coord.). *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y LO 2/2015. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 1192-1206.*

GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora; LÓPEZ PEREGRÍN, Carmen. Los delitos contra la flora, la fauna y los animales domésticos. Análisis doctrinal y jurisprudencial, con referencia a la reforma introducida por la LO 5/2010, de 22 de junio. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 15-11, 2013, pp. 1-65.

GARCÍA MOSQUERA, Marta. Relevancia penal del furtivismo marino: el delito de marisqueo ilegal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 21-18, 2019, pp. 1-56.

HAVA GARCÍA, Esther. Protección jurídica de la fauna y flora en España. Valladolid: Trotta, 2000.

MATALLÍN EVANGELIO, Ángela. Protección penal de la biodiversidad (arts. 332, 334 y 335 CP). En: GONZÁLEZ CUSSAC, José L. (Dir.). *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 1047-1071.*

MATALLÍN EVANGELIO, Ángela. El art. 332 C. P.: el concepto de especie protegida y otras cuestiones de legalidad y ofensividad. *Revista General de Derecho Penal*, n. 36, 2021, pp. 1-53.

MORALES PRATS, Fermín. Artículo 334. En: QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (Dir.); MORALES PRATS, Fermín (Coord.). *Comentarios al Código Penal español*. Tomo II. 7.^a edición. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2016, pp. 853-858.

MUÑOZ CONDE, Francisco; LÓPEZ PEREGRÍN, Carmen; GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. *Manual de Derecho Penal medioambiental*. 2.^a edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

MUÑOZ LORENTE, José. Los delitos relativos a la flora, fauna y animales domésticos (o de cómo no legislar en Derecho Penal y cómo no incurrir en despropósitos jurídicos). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2.^a Época, n. 19, 2007, pp. 309-363.

5. JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- STS (Sala 2.^a) 562/2020, de 30 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3572).
- STS (Sala 2.^a) 570/2020, de 3 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3566).
- SAP de Girona (sec. 4.^a) 37/2015, de 22 de enero (ECLI:ES:APGI:2015:215).
- SAP de Castellón (sec. 2.^a) 133/2015, de 7 de mayo (ECLI:ES:APCS:2015:565).
- SAP de Ciudad Real (sec. 1.^a) 61/2015, de 12 de mayo (ECLI:ES:APCR:2015:468).
- SAP de Zamora (sec. 1.^a) 97/2015, de 3 de noviembre (ECLI:ES:APZA:2015:387).
- SAP de Zamora (sec. 1.^a) 102/2015, de 19 de noviembre (ECLI:ES:APZA:2015:417).
- SAP de Barcelona (sec. 6.^a) 179/2016, de 4 de marzo (ECLI:ES:APAB:2016:1786).
- SAP de Barcelona (sec. 6.^a) 307/2017, de 26 de abril (ECLIES:APB:2017:2942).
- SAP de Cádiz (sec. 4.^a) 280/2017, de 10 de octubre (ECLI:ES:APCA:2017:1915).

- SAP de Badajoz (sec. 3.^a) 214/2017, de 26 de octubre (ECLI:ES:APBA:2017:962).
- SAP de Murcia (sec. 2.^a) 405/2017, de 7 de noviembre (ECLI:ES:APMU:2017:2324).
- SAP de Ourense (sec. 2.^a) 412/2017, de 27 de diciembre (ECLI:ES:APOU:2017:864).
- SAP de Badajoz (sec. 3.^a) 19/2018, de 7 de febrero (ECLI:ES:APBA:2018:108).
- SAP de Barcelona (sec. 9.^a) 158/2018, de 2 de marzo (ECLI:ES:APB:2018:4493).
- SAP de Ciudad Real (sec. 1.^a) 40/2018, de 8 de marzo (ECLI:ES:APCR:2018:220).
- SAP de Córdoba (sec. 2.^a) 121/2018, de 4 de abril (ECLI:ES:APCO:2018:296).
- SAP de Córdoba (sec. 2.^a) 183/2018, de 8 de mayo (ECLI:ES:APCO:2018:376).
- SAP de A Coruña (sec. 1.^a) 261/2018, de 10 de mayo (ECLI:ES:APC:2018:1000).
- SAP de Tarragona (sec. 2.^a) 514/2018, de 16 de noviembre (ECLI:ES:APT:2018:1714).
- SAP de Lleida 61/2019, de 11 de febrero (ECLI:ES:APL:2019:48).
- SAP de Barcelona (sec. 5.^a) 219/2019, de 25 de marzo (ECLI:ES:APB:2019:4332).
- SAP de Madrid (sec. 3.^a) 294/2019, de 13 de mayo (ECLI:ES:APM:2019:14678).
- SAP de Madrid (sec. 17.^a) 396/2019, de 30 de mayo (ECLI:ES:APM:2019:5043).
- SAP de Granada (sec. 1.^a) 272/2019, de 6 de junio (ECLI:ES:APGR:2019:2338).
- SAP de Córdoba (sec. 3.^a) 436/2019, de 11 de octubre (ECLI:ES:APCO:2019:1470).

- SAP de Huesca (sec. 1.^a) 47/2019, de 4 de noviembre (ECLI:ES:APHU:2019:132).
- SAP de Barcelona (sec. 2.^a) 707/2019, de 4 de noviembre (ECLI:ES:APB:2019:14900).
- SAP de Cáceres (sec. 2.^a) 328/2019, de 27 de noviembre (ECLI:ES:APCC:2019:984).
- SAP de Castellón (sec. 2.^a) 2/2020, de 23 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:APCS:2019:57).
- SAP de Soria (sec. 1.^a) 2/2020, de 20 de enero (ECLI:ES:APSO:2020:25).
- SAP de Barcelona (sec. 22.^a) 142/2020, de 20 de febrero (ECLI:ES:APB:2020:1932).
- SAP de Vizcaya (sec. 6.^a) 90060/2020, de 28 de febrero (ECLI:ES:APBI:2020:571).
- SAP de Madrid (sec. 17.^a) 152/2020, de 9 de marzo (ECLI:ES:APM:2020:2946).
- SAP de Las Palmas (sec. 2.^a) 93/2020, de 6 de abril (ECLI:ES:APGC:2020:235).
- SAP de Cantabria (sec. 1.^a) 94/2020, de 4 de mayo (ECLI:ES:APS:2020:1241).
- SAP de Bilbao (sec. 2.^a) 90157/2020, de 20 de julio (ECLI:ES:APBI:2020:1678).
- SAP de Badajoz (sec. 1.^a) 115/2020, de 9 de septiembre (ECLI:ES:APBA:2020:968).
- SAP de Madrid (sec. 16.^a) 352/2020, de 29 de septiembre (ECLI:ES:APM:2020:9489).
- SAP de Madrid (sec. 30.^a) 410/2020, de 29 de octubre (ECLI:ES:APM:2020:12071).
- SAP de Barcelona (sec. 5.^a) 648/2020, de 18 de noviembre (ECLI:ES:APB:2020:13026).
- SAP de Madrid (sec. 16.^a) 19/2021, de 22 de enero (ECLI:ES:APM:2021:221).

- SAP de Cáceres (sec. 2.^a) 51/2021, de 23 de febrero (ECLI:ES:APCC:2021:284).
- SAP de Guipúzcoa (sec. 1.^a) 44/2021, de 22 de marzo (ECLI:ES:APSS:2012:412).
- SAP de Las Palmas de Gran Canaria (sec. 1.^a) 163/2021, de 24 de mayo (ECLI:ES:APGC:2021:1346).
- SAP de Jaén (sec. 2.^a) 108/2021, de 8 de junio (ECLI:ES:APJ:2021:968).
- SAP de Ciudad Real (sec. 1.^a) 77/2021, de 24 de junio (ECLI:ES:APCR:2021:703).
- SAP de Madrid (sec. 3.^a) 482/2021, de 6 de octubre (ECLI:ES:APM:2021:11481).

• XVIII

Participación a través de asambleas o jurados ciudadanos: nuevos cauces deliberativos en la acción pública frente al cambio climático

Carmen Plaza Martín

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL: PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. 2. MARCO GLOBAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. EL AUJE Y PROLIFERACIÓN DE ASAMBLEAS O CONVENCIONES CIUDADANAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EUROPA. 4. EL REFUERZO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA. 4.1. La aplicación al ámbito del cambio climático y transición energética de las disposiciones sobre participación pública de la ley 27/2006. 4.2. La Asamblea Ciudadana para el Clima y el jurado ciudadano "Besaya delibera en Europa". 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El objeto de este trabajo es analizar la articulación de nuevos cauces de participación de la ciudadanía en relación con las políticas y acciones frente al cambio climático, en particular, a través de la creación de asambleas o convenciones ciudadanas. Tras recordar sintéticamente las disposiciones sobre participación pública en el ámbito de cambio climático en instrumentos internacionales y de la Unión Europea, presenta los primeros ejemplos de convenciones o asambleas ciudadanas en países de nuestro entorno creadas con la finalidad de facilitar una participación deliberativa en relación con la acción pública en este ámbito. Aborda

posteriormente la creación y articulación en España de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, así como la aplicación de disposiciones sobre participación pública ya consolidadas, como las derivadas del Convenio de Aarhus, para la adopción de instrumentos de políticas públicas frente al cambio climático. Por último, apunta otras disposiciones de la nueva Ley de Cambio Climático en donde se precisan otros ámbitos de participación. El capítulo finaliza con unas breves reflexiones finales.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the articulation of new channels for citizen participation in relation to climate change policies and actions, in particular through the creation of citizens' assemblies or conventions. After briefly recalling the provisions on public participation in the field of climate change in international and European Union instruments, it presents the first examples of citizens' conventions or assemblies in neighbouring countries created with the aim of facilitating deliberative participation in relation to public action in this field. It then discusses the creation and articulation in Spain of the Citizens' Assembly on Climate Change, as well as the application of already consolidated provisions on public participation, such as those derived from the Aarhus Convention, for the adoption of public policy instruments to address climate change. Finally, it points to other provisions of the new Climate Change Law where other areas of participation are specified. The chapter ends with some brief final reflections.

PALABRAS CLAVE: Participación pública. Asambleas ciudadanas de cambio climático. Convenio Marco de Cambio Climático. Acuerdo de París. Legislación Europea del Clima. Ley de cambio climático y transición energética.

KEYWORDS: Public participation. Citizens' Climate Change Assemblies. Framework Convention on Climate Change. Paris Agreement, European Climate Legislation. Climate Change and Energy Transition Act.

1. VALORACIÓN GENERAL: PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

En los últimos años la preocupación social en torno a las consecuencias del incremento de gases con efecto invernadero en nuestra atmósfera no ha hecho sino crecer¹, como consecuencia del incremento de

¹ Pese a persistencia de la pandemia del COVID-19, en 2021 la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea identificaban el cambio climático como los problemas más graves

los fenómenos climáticos extremos y a la luz de una información científica ampliamente difundida en la que se pone de manifiesto el alarmante impacto que tiene este fenómeno en el medio ambiente y en nuestra forma de vida, y cómo puede evolucionar en un futuro si no se toman medidas efectivas para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París². La punta del iceberg de esta preocupación es la proliferación de nuevos movimientos de protestas ciudadanas como las multitudinarias marchas por el clima, las huelgas por el clima de estudiantes, o las diversas campañas promovidas por organizaciones y movimientos globales como “*Fridays for Future*”, “*Campaign against Climate Change*” o “*Extinction Rebellion*”³. Movimientos que demandan medidas urgentes y más ambiciosas en la lucha contra el cambio climático.

En 2021, tras los meses más duros de la pandemia, la cuestión del cambio climático volvió a ocupar una posición destacada en la agenda pública, política y jurídica internacional, europea y nacional: este es el año de la preparación y celebración de la COP-26 en Glasgow (del 31 de octubre a 12 de noviembre de 2021), de la adopción del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se adopta la nueva “Legislación Europea del Clima”, y de la adopción en diversos países de nuevas disposiciones para luchar contra el cambio climático. En el caso de España, en mayo de 2021 culmina el proceso legislativo que da lugar a la aprobación de la primera Ley integral impulsada a nivel estatal para abordar el cambio climático: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante LCCTE).

En este contexto, una de las formas a través de las cuales se ha intentado encauzar la preocupación ciudadana en este ámbito ha sido la creación de asambleas o “convenciones” ciudadanas ad hoc para debatir y plantear a los poderes públicos nuevas políticas y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, como nueva vía de participación ciudadana

al que se enfrentaba el mundo, vid. COMISIÓN EUROPEA *Climate Change*, Special Eurobarometer 513, March-April 2021, Luxemburgo, p. 4. Para un análisis de los factores que contribuyen a explicar el apoyo del público a las medidas contra el cambio climático vid. DREWS, S y VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies. *Climate Policy*, vol. 16:7, 2015, pp. 855–76.

² Vid., por ej., Informe especial de 2018, *Global Warming of 1.5°C: an IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels (SRI.5)*. Disponibles en [The Intergovernmental Panel on Climate Change](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

³ Vid. N. CUNNINGHAM. Averting Climate Catastrophe: Environmental Activism, Extinction Rebellion and coalitions of Influence, *King’s Law Journal*, vol. 30, No. 2, 2019, pp. 194-202.

en el diseño de políticas y medidas para avanzar hacia una sociedad “descarbonizada” y preparar a la sociedad frente a los retos que se plantean. Propuestas que en ocasiones han encontrado reflejo en la elaboración de una segunda generación de leyes contra el cambio climático, como ha sido el caso de Irlanda, Inglaterra y Francia⁴.

En línea con las tendencias globales y, sobre todo, con iniciativas previas en países de nuestro entorno, la LCCTE –que es objeto de análisis detallado en otro capítulo de este anuario- va a incluir también nuevas e importantes disposiciones sobre participación pública, entre las que destaca la creación de una Asamblea Ciudadana de Cambio Climático como nueva vía de participación para canalizar la preocupación y opinión de la ciudadanía. Una regulación que tiene luces y sombras, y que plantea importantes cuestiones que se examinan a continuación.

2. MARCO GLOBAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde la adopción de la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC), todos los instrumentos jurídicos adoptados en este ámbito han incluido disposiciones dirigidas a promover la participación pública en la adopción de medidas frente a este fenómeno: el art. 6 CMCC obliga a los Estados Parte a promover “La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas”; y, en la actualidad, el Acuerdo de París de 2015 destaca su importancia para mejorar la acción en el marco de este Acuerdo, el art. 12 del Acuerdo de París de 2015 exige a las Partes “cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la [...] participación del público”. Disposiciones que incorporan así, en estos textos jurídicamente vinculantes, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992, según el cual “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Un Principio que, como es sabido, propugna que la efectiva participación de los distintos actores interesados y del público en general es un factor clave para mejorar la calidad y la implementación de las medidas adoptadas por las autoridades públicas para la protección del medio

⁴ Vid. PLAZA MARTIN, C., La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 124, pp. 45-76, jan./jun. 2022; y, de la misma autora, Gobernanza y participación pública frente al cambio climático, en: J.F. ALENZA y L. MELLADO, *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Thomson-Reuters, Madrid, 2022, pp. 644-650 (trabajos de los que aquí se parte para aplicar y actualizar el análisis de estas cuestiones).

ambiente en general y, por supuesto, también en el marco de la lucha frente al cambio climático en particular al fortalecer la transparencia y control de los procesos de toma de decisión, reforzar la legitimidad de las medidas adoptadas y la aceptación social de estas decisiones⁵.

El Acuerdo de París también incorpora disposiciones para impulsar la participación en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero de distintos actores tanto del sector público como del privado (art. 6). En esta línea, el reciente Reglamento UE que adopta la "Legislación Europea del Clima" destaca, asimismo, la importancia de la participación activa de todos los actores de la sociedad y, en particular, de involucrar a todos los agentes económicos y sociales en la consecución de los nuevos objetivos de neutralidad climática, encomendando a la Comisión colaborar con todos los sectores de la sociedad, así como utilizar todos los instrumentos adecuados, incluido el Pacto Europeo por el Clima⁶, para implicar a los ciudadanos, a los interlocutores sociales y a las partes interesadas, y fomentar el diálogo y la difusión de información basada en datos científicos sobre el cambio climático y sus aspectos sociales (art. 9).

Por otra parte, el Reglamento UE 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, impuso previamente a los Estados miembros la obligación de establecer un diálogo multinivel sobre clima y energía, de acuerdo con sus normas nacionales, en el que "las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito". Un diálogo en cuyo marco podrán debatirse instrumentos esenciales para la gobernanza climática y energética, como los planes nacionales integrados de energía y clima. Con el Reglamento (UE) 2021/1119 este artículo se ha modificado para configurarlo como cauce para la participación activa y el debate sobre la consecución del objetivo de neutralidad climática de la Unión y las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados.

⁵ PERLAVICIUTE, G. y SQUINTANI, L. Public Participation in climate Policy Making: Toward Reconciling Public Preferences and Legal Frameworks, *One Earth*, April 2020, pp. 341-347.

⁶ El Pacto Europeo por el Clima es una iniciativa de la Comisión para involucrar a diferentes partes interesadas y a la sociedad civil con el objetivo de que se comprometan con la acción climática y con un comportamiento más sostenible. *Vid.* Comunicación de la Comisión, "Pacto Europeo por el Clima", COM(2020)7888 final, de 9.12.2020.

El Principio 10 de la Declaración de Río es además, como es bien sabido, el fundamento de instrumentos generales sobre participación pública en el ámbito de la protección del medio ambiente y, en particular, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, con el objeto de reforzar la eficacia del Derecho ambiental a través de la articulación de derechos subjetivos y colectivos que coadyuven a una implicación más activa de la sociedad en la protección del medio. Las disposiciones del Acuerdo de Aarhus sobre participación pública son particularmente precisas en relación con la adopción de determinadas decisiones administrativas y, en concreto, en el marco de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización de determinadas actividades y proyectos específicos (art. 6); regula, sin embargo, con un grado de densidad y de exigencia decrecientes la participación en la elaboración de planes, programas y políticas relativas al medio ambiente (art. 7) y, por último, en la elaboración de disposiciones reglamentarias y de carácter general por parte de las autoridades públicas, en donde las partes se “esforzarán por promover” una participación efectiva (art. 8).⁷

Sin embargo, los avances impulsados por el Convenio de Aarhus no garantizan *per se* una participación pública efectiva que contribuya claramente a perfilar los contornos del interés general en la protección del medio ambiente⁸. En términos generales la participación sigue siendo escasa y asimétrica, y hay más posibilidades de que el público participe de forma más activa y efectiva en la adopción de decisiones o proyectos concretos, más cercanos a sus intereses, que en la adopción de planes, programas y disposiciones de carácter general. A ello se suma el hecho de que cuando mayor es el número de personas involucradas en un procedimiento de toma de decisión, más difícil resulta garantizar una “participación efectiva” de quienes estén interesados en que se tome en consideración su posición.

⁷ Vid. UNECE, *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2ª ed., 2014. Para un análisis doctrinal, *vid.*, GARCÍA URETA, A. Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7/2005, pp. 43-70; PALLARÉS SERRANO, A. La participación pública en materia de medio ambiente. EN: A. PIGRAU I SOLÉ (Dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus*, Barcelona: Atelier, 2008, pp. 299-348 PLAZA MARTIN, C. 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. 9, 2018, pp. 3-4.

⁸ Vid. PLAZA MARTIN, C. La aplicación de..., *op. cit.*, p. 64.

Pero la participación pública es uno de los elementos esenciales que conforman la denominada gobernanza climática global y, de hecho, en los últimos años estamos presenciando el auge y proliferación en diversos Estados de la Unión Europea, y en las instituciones de la misma Unión Europea, nuevos cauces para impulsar la participación pública en la adopción de políticas públicas para hacer frente al cambio climático⁹.

3. EL AUJE Y PROLIFERACIÓN DE ASAMBLEAS O CONVENCIONES CIUDADANAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EUROPA

Para hacer frente al cambio climático resulta ineludible la adopción, de forma urgente, de medidas con un profundo impacto en nuestra forma de vida. Pero la percepción de falta de apoyo público que puedan tener los políticos y gobernantes se erige como una de las principales barreras frente al impulso de medidas más ambiciosas para luchar contra el cambio climático, por temor al coste electoral que pueda implicar la implantación de medidas más estrictas (y con mayor impacto en nuestra actual forma de vida) para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales o con la Unión Europea¹⁰.

En este contexto algunos estados de nuestro entorno, entre los que podemos destacar Irlanda, Francia y Reino Unido, han optado por abrir nuevos canales de diálogo con la ciudadanía para dar una respuesta a este reto y compensar las limitaciones de los mecanismos de participación tradicionales. La propia Unión Europea está también recurriendo, como veremos, a nuevas fórmulas de participación. Están proliferando así nuevos foros de participación ciudadana de carácter deliberativo, como la constitución de asambleas ciudadanas, con el fin de involucrar más intensamente a la población en el proceso político de diseñar medidas contra el cambio climático. Fórmulas impulsadas por los Gobiernos o los propios Parlamentos, y que están dirigidas a trasladar al Ejecutivo y/o al Legislador las políticas o medidas debatidas y consensuadas a través de estos órganos deliberativos.

Irlanda lleva ya una década utilizando asambleas ciudadanas para promover el debate y la participación ciudadana en temas especialmente complejos o controvertidos socialmente. En julio de 2016 el Parlamento

⁹ PLAZA MARTIN, C. Gobernanza y participación pública... *op. cit.*, pp. 634-635.

¹⁰ DREWS, S y VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support... *op. cit.* pp. 855–76; MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F, “Climate Change Communication and Public Engagement in Interpersonal Deliberative Settings: Evidence from the Irish Citizens’ Assembly”, *Climate Policy*, vol. 20, nº 10, 2020, p. 1322.

irlandés encomendó a una Asamblea compuesta por 99 ciudadanos (elegidos al azar mediante criterios dirigidos a garantizar la representación de diversos sectores de la sociedad irlandesa) la misión de hacer recomendaciones sobre las medidas a adoptar para avanzar en la lucha contra el cambio climático. La Asamblea elevó finalmente al Parlamento trece recomendaciones políticas, que han sido tomadas en consideración para la modificación de su Ley de Cambio Climático¹¹ y el impulso de nuevas medidas para hacer frente a la emergencia climática¹².

En el caso de Francia y Reino Unido las asambleas ciudadanas se convocaron en 2019, en el marco de diversas protestas ciudadanas relacionadas directa o indirectamente con el problema del cambio climático. En el caso de Francia, y como reacción a la protesta de los “chalecos amarillos”, así como a la percepción del fracaso de la consulta pública nacional (Grand débat national), el Presidente de la República Francesa convocó la *Convention Citoyenne pour le Climat* (compuesta por 150 ciudadanos seleccionados aleatoriamente que garantizaran su representatividad según criterios de género, edad, educación y área geográfica), con el mandato de definir nuevas medidas y propuestas destinadas a reducir las emisiones de efecto invernadero por debajo del 40% de los niveles de 1990 para el año 2030. El Gobierno francés se comprometió a asumir y a presentar “sin filtro” al Parlamento o referéndum las medidas recomendadas por la Asamblea con vistas a la elaboración y adopción de nuevas normas contra el cambio climático¹³. El resultado de sus deliberaciones (que terminaron en febrero de 2020) fue un documento con 149 propuestas, incluidas dos propuestas de reforma constitucional (del Preámbulo y del art. 1)¹⁴. No hubo acuerdo en el Senado para aprobar la reforma constitucional¹⁵, y aunque muchas de las recomendaciones de la

¹¹ Disponible en Department of the Environment, Climate and Communications. [Climate Action and Low Carbon Development \(Amendment\) Bill 2021](#) (Fecha de último acceso 20-01-03).

¹² Vid. MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F, Climate Change Communication..., *op. cit.* pp. 1322-1335.

¹³ Vid. Élysée, Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, de 25 abril 2019, y [Convention Citoyenne pour le Climat](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

¹⁴ Disponibles en [Le rapport final - Convention Citoyenne pour le Climat](#) (Report of the Citizens' (Fecha de último acceso 20-01-03). Para un análisis en profundidad sobre este proceso *vid.* LOPEZ RAMON, F. Cambio climático y participación a la francesa. *Rev. aragon. adm. pública*, n° 57, 2021, pp. 119-147; STIRN, N. Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pur le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution. *Revue Française de Droit Constitutionnel* N° 127(3), 2021, pp. 147-173.

¹⁵ Référendum climat: L'exécutif enterre la promesse d'Emmanuel Macron, *Le Monde*, 7 July 2021, disponible en [Référendum climat: l'exécutif enterre la promesse d'Emmanuel Macron \(lemonde.fr\)](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

asamblea ciudadana se recogieron en el Proyecto de Ley de lucha contra el cambio climático hubo un cierto descontento entre miembros de la Asamblea ciudadana¹⁶, presentado a la Asamblea y al Senado francés¹⁷, finalmente aprobada el 22 de agosto de 2021¹⁸,

En el Reino Unido, en pleno auge del movimiento “*Extinción Rebellion*”¹⁹, la asamblea surge fruto del compromiso del Parlamento y del Gobierno para adoptar nuevas medidas normativas con el fin de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. La *Climate Assembly UK* fue convocada por seis comités de la Cámara de los Comunes con el mandato de hacer recomendaciones al Gobierno y al Parlamento sobre cómo alcanzar esta meta. Compuesta de 108 miembros elegidos también al azar, sus sesiones – que tuvieron lugar en seis fines de semana entre enero y marzo de mayo de 2020²⁰- culminaron con un informe en el que se recogían detalladas recomendaciones en diez áreas prioritarias de actuación²¹, que fue objeto de debate en la Cámara de los Comunes, y usado por los seis comités del Parlamento para como información de base para los futuros trabajos parlamentarios en el ámbito de cambio climático así como por el Gobierno en la elaboración de nuevos planes y estrategias²².

También la Unión Europea ha utilizado recientemente este tipo de mecanismos de participación deliberativa. En el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, convocada mediante Declaración conjunta del presidente del Consejo, del presidente del Parlamento Europeo y de la presidenta de la Comisión Europea el 10 de marzo de 2021²³, se creó un Panel de ciudadanos formado por 200 personas elegidas aleatoriamente entre

¹⁶ Vid. G. d’ALLENS, [En colère, des membres de la Convention citoyenne boycottent le gouvernement \(reporterre.net\)](#), Reporterre, 7 de diciembre 2020 (Fecha de último acceso 20-01-2021).

¹⁷ Vid. MILLER, C. y WILSON, R. [Getting Climate Citizens’ Assemblies Right](#). *Carnegy Europe*, 5 de Noviembre de 2020 (Fecha de último acceso 20-01-2021).

¹⁸ LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁹ Sobre este movimiento de protesta global [vid.](#)

²⁰ Vid. [Climate Assembly UK](#)

²¹ Climate Assembly UK. The Path to Net Zero. 2020. Disponible online en [Climate Assembly UK](#) (Fecha de último acceso 20-01-2021).

²² Vid. House of Commons, BEIS Committee, ‘Climate Assembly UK: Where Are We Now? Second Report of Session 2021–22, HC 546, 8 July 2021, Appendix: Government Response, 2 Sept. 2021, para. 36, disponible en [Climate Assembly UK: where are we now?: Government Response to the Committee’s Second Report of Session 2021–22 - Business, Energy and Industrial Strategy Committee - House of Commons \(parliament.uk\)](#) (Fecha de último acceso 20-01-03).

²³ Vid. la Declaración conjunta relativa a la conferencia sobre el futuro de Europa, “Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente”. en [este enlace](#).

la población de los distintos Estados miembros, con el objeto de debatir, entre otras, las cuestiones de cambio climático y medio ambiente relacionadas con los objetivos y estrategias de la UE en ámbitos como la agricultura, el transporte y la movilidad, y la transición energética, o la adaptación al cambio climático. El panel deliberó y votó 64 recomendaciones, de las cuales se aprobaron un total de 51 (cada recomendación debía recibir el apoyo de al menos el 70% de los participantes para ser adoptada)²⁴, con la previsión de que se presentasen y discutiesen en el Pleno de la Conferencia convocado en enero de 2022.

Por otra parte, la Comisión está promoviendo ejercicios de participación deliberativa en el marco de los nuevos programas operativos 2021-2027 de la política de cohesión, la principal herramienta de inversión de la Unión Europea. En julio de 2020, la Comisión Europea lanzó una iniciativa llamada "*Involucrar a los ciudadanos para la buena gobernanza en la política de cohesión*" ("Engaging Citizens for Good Governance in Cohesion Policy"), en donde anunció que financiaría cinco programas nacionales y regionales destinados a poner a prueba, como proyectos piloto, formas innovadoras de involucrar a los ciudadanos en las decisiones sobre las inversiones en política de cohesión²⁵. Los cinco proyectos seleccionados son los presentados por: (i) el gobierno regional de Cantabria en España; (ii) la región de Emilia-Romagna en Italia; (iii) el Centro de Proyectos de Transporte de la UE en Polonia; (iv) el programa Interreg Flandes-Países Bajos; y (v) el programa Interreg Rumanía-Bulgaria. Al proyecto desarrollado por la Comunidad Autónoma de Cantabria, bajo el título "Besaya delibera en Europa" nos referiremos en un apartado posterior.

Con carácter general, el trabajo de este tipo de asambleas o jurados ciudadanos se viene estructurando en una primera fase de información y análisis de los participantes, seguida de una fase de discusión o deliberación para articular conclusiones y recomendaciones dirigidas a los poderes públicos.

El auge de estos instrumentos de participación deliberativa se ha explicado no solo en términos de refuerzo de la legitimidad democrática en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, sino también como una vía para facilitar la adopción de medidas más ambiciosas al avalar aquellas que, en principio, podrían descartar los políticos por un posible coste electoral²⁶. Un análisis comparado y crítico de los resultados

²⁴ Conferencia sobre el Futuro de Europa Panel europeo de ciudadanos 3 (2021): «[Cambio climático y medio ambiente / Salud](#)».

²⁵ Vid. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/citizens_good_governance.

²⁶ Vid. MURADOVA, L; WALKER, H.; y COLLI, F., "Climate Change..." *op. cit.*, pág. 1322-1323; CAPSTICK, S.; DEMSKI, C; CHERRY, C.; VERFUERTH, C.; y

alcanzados en estos casos pone de manifiesto que estas asambleas pueden ser útiles para alcanzar estos objetivos, pero siempre que se informe y sensibilice de forma suficientemente amplia al público en general sobre la dimensión de los riesgos que plantea el cambio climático, se establezcan procedimientos claros y transparentes que articulen debidamente el debate, y las asambleas sean realmente representativas de todos los ámbitos de la sociedad para reducir el riesgo de sesgos e influencias indebidas por las autoridades convocantes o grupos de interés en los resultados, y así pueda comprobarlo cualquier ciudadano que debe tener acceso a toda la información relacionada con el proceso de selección de los miembros y sobre su funcionamiento. De otro modo, se corre el riesgo de que sean una mera formalidad o “representación” sin impacto real en la toma de decisión²⁷. O, peor aún, que produzcan desconfianza frente a las autoridades públicas que las han convocado, y rechazo del resultado por falta de información y de la transparencia imprescindible para garantizar su legitimidad.

4. EL REFUERZO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA

El apartado 1 del art. 39 de la Ley 7/2021 dispone que en la adopción de los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética se garantice la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público en los términos previstos 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”. Pero sin duda la novedad más significativa en materia de participación pública es la creación de una Asamblea Ciudadana de Cambio Climático a nivel nacional, en línea con la tendencia global que acabamos de exponer. Dicha disposición establece que su composición de la Asamblea “tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de jóvenes”, remitiendo la regulación de su composición, organización y funcionamiento a una Orden Ministerial. A lo que añade que “se recomendará” que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales.

STEENTJES, K. (2020): *Climate Change Citizens' Assemblies*. CAST Briefing Paper 03, p. 3.

²⁷ Para un análisis *vid.* C. MILLER y R. WILSON, “Getting Climate...” *op. cit.*

4.1. LA APLICACIÓN AL ÁMBITO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DE LA LEY 27/2006

Conforme al art. 39 LCCTE, “Los planes, programas, estrategias, instrumentos y disposiciones de carácter general que se adopten en la lucha contra el cambio climático y la transición energética hacia una economía baja en carbono se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público, en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos 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”.

Conviene recordar que el art. 3.2 de la Ley 27/2006 precisa con carácter general el alcance del derecho a la participación pública en materia de medio ambiente mediante los instrumentos procedimentales y de información que se enumeran en dicho apartado, y que se prevén para la adopción de determinadas decisiones administrativas, planes y programas, y disposiciones de carácter general adoptadas por las Administraciones.

Nótese, sin embargo, que el art. 39 LCCTE no contempla la participación pública en relación con proyectos o actividades concretas, sino sólo en relación con instrumentos y medidas de alcance general (planes, programas y normas), por lo que la letra e) [que recoge el derecho a participar “de manera efectiva y real” en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, así como para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental) no resulta de aplicación a este ámbito. Esto nos remite, en relación con los demás derechos enumerados en el art. 3.2 [de la letra a) hasta la letra d)] de la ley 27/2003, a lo dispuesto en los arts. 16 a 18 de su Título III, en los que se aborda la regulación del derecho a la participación específicamente en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. Dichos artículos establecen las garantías de información y de procedimiento básicas que las Administraciones Públicas han de salvaguardar para promover la participación “real y efectiva del público” a la que obliga el Convenio de Aarhus. Exigen, en particular, que se informe a los ciudadanos 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, en su caso, de su modificación o de su revisión; que el público tenga 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; que al adoptar esas decisiones sean

debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública; y que se informe 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 (art. 16.1).

Las garantías de mínimos que establece el art. 16.1 se aplican en la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas sectoriales que se enumeran en el art. 17, así como en la elaboración de las disposiciones de carácter general a que se refiere el art. 18, los cuales versan sobre diversos sectores y materias relacionadas con la protección del medio ambiente. Sin embargo, estas disposiciones no hacen referencia específica alguna al cambio climático, y menos aún a la transición energética. La materia más cercana de las enunciadas en dichas disposiciones es la "contaminación atmosférica" que, como es sabido, no abarca todas las facetas que comprenden la lucha contra el cambio climático, que van desde las medidas de mitigación a las de adaptación a este fenómeno.

La remisión que hace ahora el art. 39 LCCTE a las disposiciones sobre participación pública de la Ley 27/2006 va a garantizar que las distintas facetas del derecho de participación que perfilan las letras a) a d) del art 3.2 de la Ley 27/2006, y las exigencias que establece el art. 16 para promover una "participación real y efectiva" del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, se aplique también en relación con la adopción de los distintos planes y programas y disposiciones generales que se adopten en el ámbito del cambio climático y transición energética, como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático la Estrategia de Descarbonización a 2050, o la Estrategia de Transición Justa. Por otra parte, el art. 39.2 LCCTE garantiza de forma incondicionada la utilización de medios electrónicos, en particular mediante la creación de una web específica de información en este ámbito a los ciudadanos²⁸.

4.2. LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA EN ESPAÑA Y EL JURADO CIUDADANO "BESAYA DELIBERA EN EUROPA"

El Gobierno español aprobó el 21 de enero de 2020 una "Declaración ante la emergencia climática y ambiental" en la que se comprometió a desarrollar treinta líneas de acción para hacer frente a la crisis climática y ambiental. Además del compromiso de remitir al Parlamento el proyecto de Ley de Cambio Climático en el que venía trabajándose desde hacía meses,

²⁸ En el momento de escribir estas páginas, y a la espera de la creación de la página web prevista por el art. 39.2 LCCTE, el MITECO difunde los anteproyectos de ley, reglamentos, planes y programas que lleva a cabo el [Ministerio dentro del área de Cambio climático](#) a través de su propia página web (Fecha de último acceso 20-01-2021).

la Declaración se planteó como cuarta medida “Reforzar los mecanismos de participación ya existentes y garantizar de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, cuya composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de los jóvenes”.

Sin embargo, la constitución de dicha Asamblea no se incluyó en el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que fue remitido a las Cortes el 20 de mayo de 2020: el entonces art. 35 regulaba la participación pública por remisión, en esencia, a lo dispuesto en la Ley 27/2006 sobre participación pública en materia de medio ambiente, en los términos ya expuestos. La constitución de la Asamblea fue finalmente recuperada mediante una enmienda introducida por el Grupo Parlamentario Plural al actual art. 39.1 LCCTE²⁹ que, salvo para exigir que su composición tenga en cuenta el principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, delega la regulación de su composición, organización y funcionamiento a una Orden Ministerial. Orden que adopta el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) el 29 de septiembre de 2021³⁰.

En la Exposición de Motivos de dicha Orden el Ministerio para la Transición Energética y Reto Demográfico califica a la Asamblea como “un ejercicio democrático sin precedentes en España”. Ante esta calificación, no deja de ser cuando menos “llamativo” que los elementos esenciales relacionados con su composición y funcionamiento no hayan sido definidos por el propio Parlamento, quedando la regulación de cuestiones de tanta relevancia relegada a una mera orden ministerial, el instrumento normativo de menor rango en nuestro ordenamiento jurídico.

Su art. 1 define a la Asamblea como “un ejercicio participativo deliberativo para generar reflexión, conocimiento colectivo, conocer las valoraciones y recopilar y dar traslado a las autoridades competentes de las propuestas de la ciudadanía” (apartado 3º). Establece que la finalidad de este “foro de participación ciudadana” es “reforzar los mecanismos de participación ciudadana ya existentes” (apartado 2º), y la principal función que se le asigna es “debatir en torno a preguntas básicas sobre acciones frente al cambio climático y acordar recomendaciones sobre cómo alcanzar la neutralidad climática y mejorar la resiliencia, que serán públicas y que se remitirán al gobierno, y se presentarán al Pleno del Congreso de los Diputados”.

²⁹ Enmienda Núm. 735, Grupo Parlamentario Plural, BOCG, Serie A, Núm. 19-2, pág. 524-525.

³⁰ Orden TED/1089/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional para el clima.

También establece cual es el resultado al que debe conducir sus debates: la elaboración de “un informe de recomendaciones que será público y se remitirá al Gobierno, así como al Pleno del Congreso de los Diputados con el fin de facilitar el debate y la toma de decisiones en materia de política de cambio climático” (art. 3).

En cuanto a su composición, el apartado 1º del art. 2 establece que estará formada por cien personas “que representen la diversidad de la sociedad española”, conforme al principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres, y que incluirá la participación de jóvenes. El apartado 2º del mismo artículo se limita a establecer que la selección “se hará a través de un equipo técnico independiente” aplicando una metodología “que asegure la aleatoriedad, que permita preservar la calidad y representatividad de la muestra, y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica y la actitud frente al cambio climático propios de la sociedad española”. Quedan excluidos de la Asamblea –lógicamente- cualquier persona que ostente un puesto electivo o de representación política, o empleados de partidos políticos o de sus fundaciones (apartado 3º).

Por su parte, el art. 4, que regula la “gobernanza” de la Asamblea, afirma que la Asamblea contará con una “gobernanza independiente y transparente”, que se articulará “por personas físicas o jurídicas designadas en función de su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático”, y que actuarán a través de un “panel de coordinación independiente que facilite los trabajos técnicos de preparación, puesta en marcha y apoyo logístico” que será “de carácter privado y multidisciplinar”, así como de un “grupo de expertos independientes de carácter consultivo” para “aportar información precisa, equilibrada y completa a la Asamblea, con el fin de generar un debate amplio e informado, que sea accesible a la ciudadanía”. Sin embargo, la Orden no especifica ningún criterio o medida específica, más allá de los enunciados, dirigida a concretar dirigida a garantizar una independencia efectiva. Si precisa que corresponde al Ministerio para la Transición Energética y el Reto Democrático, a través de la Oficina de Cambio Climático, prestar el apoyo técnico y administrativo necesario.

Finalmente, la Orden prevé un plazo para la terminación de los trabajos de la Asamblea y remisión de las recomendaciones que considere pertinentes al Gobierno y al Congreso de los Diputados, que será de doce meses a partir de la primera sesión de la Asamblea. También dispone que, en aras de “la necesaria transparencia en su funcionamiento, la información relativa a la Asamblea será accesible al público y se publicará en una página

web propia donde se actualizará toda la información pertinente” (art. 5). Prevé, asimismo, la renovación de los miembros de la Asamblea y de sus órganos de gobernanza para cada nuevo mandato que se establecerá también por orden ministerial.

La regulación de la Asamblea en estos términos suscita no pocos interrogantes además de los ya apuntados en relación el rango de la norma utilizada.

La Asamblea Ciudadana del Clima se desarrolló finalmente en seis sesiones (de diciembre de 2021 a mayo de 2022) en la que la Asamblea aprobó y votó una batería de 172 recomendaciones que se recogen en un Informe final de la Asamblea³¹.

En el momento de escribir estas líneas³² la web no ofrecía todavía información precisa sobre el proceso de selección de los miembros más allá de los criterios básicos dispuestos en la Orden y ya expuestos³³. Tampoco posteriormente el informe resultante³⁴, en el que nada se aclaraba sobre tal metodología para la selección aleatoria de los miembros, ni sobre las medidas para garantizar la independencia efectiva, representatividad y transparencia del proceso, así como para evitar sesgos o desequilibrio en cuanto a la representatividad.

Inicialmente en la web se informaba que la Asamblea “estará formada por 100 personas que reflejen la diversidad de la sociedad española” (en futuro, incluso después de haberse celebrado ya las primeras sesiones), limitándose en un principio a reproducir los términos de la Orden Ministerial; también se afirmaba en la web, tal y como establece la Orden, que “La selección de esas personas se hará a través de una entidad independiente aplicando una metodología que asegure la aleatoriedad, permita preservar la calidad y representatividad de la muestra y basada en criterios como la edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica, y

³¹ Asamblea Ciudadana para el Clima. Una España más segura y justa ante el cambio climático ¿Cómo lo hacemos?. Informe Final de Recomendaciones. Disponible en [este enlace](#)..

³² 30 de marzo de 2021.

³³ [Vid.](#) Véase, como contraste, la información proporcionada en los informes (y webs) de la asamblea irlandesa o de la asamblea ciudadana francesa, ya citados, en donde, se facilita también los nombres de los miembros y se explica brevemente la metodología de selección.

³⁴ [Vid.](#) (Ultimo acceso 15.6.2021).

residencia en área urbana o rural, *entre otros*”³⁵. De manera que, en conjunto, configuren una “muestra representativa de una mini-España”³⁶ Posteriormente, una vez constituida la asamblea y estando avanzado el proceso de deliberación, se incorporó, por ejemplo, una infografía de la composición global de la asamblea desglosada por sexo, género, nivel de estudios y autonomías regionales; también información básica sobre la gobernanza de la Asamblea, incluyendo la lista de expertos que ayudaron en el proceso de deliberación; y sobre el "Grupo de Coordinación Independiente", o la fuente de financiación. No se incluye, sin embargo, los nombres de sus miembros³⁷. También se especifica en la web que “La transparencia, profesionalidad, gobernanza e independencia del proceso estarán garantizadas gracias a la participación de un panel de coordinación y este grupo de expertas y expertos independientes”, y que para su puesta en marcha se “han analizado otras experiencias deliberativas surgidas en países vecinos y las recomendaciones en torno a buenas prácticas para procesos deliberativos elaboradas por la OCDE”³⁸.

No es ocioso por ello recordar que dichas “recomendaciones” de la OCDE están ligadas a la *Recomendación sobre Gobierno Abierto* adoptada por el Consejo de la OCDE el 14 de diciembre de 2017, cuyos puntos 8 y 9 va a promover iniciativas de participación deliberativa³⁹. En el marco de este proyecto de “Gobierno Abierto”, la OCDE ha elaborado también lo que es en realidad un conjunto de "*Principios de buenas prácticas para los procesos deliberativos para la toma de decisiones públicas*"⁴⁰, basados en el análisis realizado de más de un centenar de procesos deliberativos llevados a cabo en diferentes países⁴¹. Principios están dirigidos a “proporcionar a los responsables políticos una *orientación útil* en el establecimiento de procesos deliberativos y la aplicación de las disposiciones 8 y 9 de la Recomendación sobre el Gobierno Abierto”⁴².

Interesa aquí destacar el Principio 3º según el cual “El proceso de deliberación debe anunciarse públicamente antes de que comience” y que la

³⁵ Las cursivas son de la autora. Acceso de 14 de junio de 2022 a través de la [web](#), fecha en la que aparecen incorporados a la web nuevos detalles sobre la composición y funcionamiento de la Asamblea.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ OCDE/Legal/0438 disponible en [este enlace](#).

⁴⁰ OCDE (2020): “Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making”, disponibles en [este enlace](#).

⁴¹ Recopilados y analizados en OCDE (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave*, París.

⁴² OCDE (2020): “Good Practice...”, *op. cit.*, p. 2.

metodología de selección aleatoria debe estar a disposición del público “en el momento oportuno”. Sin perjuicio de la vaguedad con que está redactada esta orientación, parece que lo “oportuno” sería –cuando menos- que la metodología de selección aleatoria estuviera a disposición de la ciudadanía antes de que comiencen las sesiones de la Asamblea, y no después, para que todo el mundo pueda conocer desde un principio cómo se han seleccionado sus miembros. Obviamente, la mera afirmación de que la selección será “aleatoria” y estratificada por una serie de criterios que se enuncian de forma abierta (al añadirse “entre otros” en el art. 2.2º *in fine* de la Orden Ministerial) no puede considerarse una “metodología”. En cuanto a la identificación de los miembros participantes, ciertamente el Principio 10 de las recomendaciones de la OCDE aboga por que se preserve “la privacidad de los participantes para protegerlos de la atención de los medios de comunicación y del acoso de los medios, así como para preservar la independencia de los participantes, y garantizar que no sean sobornados por grupos de interés o activistas”. Pero una vez celebrada, su publicación, como en el caso de la asamblea irlandesa o de la convención ciudadana francesa, se presenta como una exigencia del mismo principio de transparencia⁴³, y su ausencia, junto con la de una adecuada información sobre la metodología de selección, puede arrojar serias dudas sobre el proceso.

Finalmente en la web constan también las sesiones celebradas, diversos materiales facilitados a la misma, así como notas de prensa sobre su entrega al Gobierno y presentación al Parlamento.

Un ejemplo de transparencia en el funcionamiento de este tipo de instrumentos de participación deliberativa en nuestro país lo podemos encontrar en el proyecto de la Comunidad Autónoma de Cantabria “*Besaya delibera en Europa*”, financiado como por la Comisión Europea tal y como hemos señalado en el apartado 3 *supra*. En su marco la Administración cántabra encomendó a un jurado ciudadano compuesto por 35 miembros seleccionados aleatoriamente que hiciera recomendaciones sobre cómo aprovechar los fondos europeos en la Comarca del Besaya para crear y/o mantener empleos que respeten los criterios de una transición ecológica justa e inclusiva. En este caso –en el que la Comunidad Autónoma contó asimismo con asistencia técnica de la OCDE- se publicitó puntualmente a través de una página web información precisa y detallada dirigida a garantizar la transparencia sobre aspectos esenciales del proceso tales como:

- El procedimiento de selección del jurado y su composición (con los nombres de los miembros finalmente seleccionados): la página web incluye información sobre los criterios, instrumentos y

⁴³ Vid. nota 31 *supra*.

método utilizado, incluyendo los detalles de la herramienta digital mediante la cual se procedió a la selección por sorteo con la adecuada estratificación en relación con la composición de la población conforme a los criterios establecidos⁴⁴; cuestión ésta que es fundamental para poder garantizar y controlar que dichos órganos son realmente un reflejo fiel de la sociedad y, por tanto, representativos de la misma⁴⁵.

- Las formas de interacción con el resto de la sociedad del valle del Besaya, para que garantizar una información y participación de toda la población de la comarca lo más amplia posible.
- El calendario, los datos sobre la estructura de apoyo y coordinación, y las normas adoptadas para regir su funcionamiento y actuación (basadas también en los Principios de buenas prácticas de la OCDE para la toma de decisiones públicas mediante procesos deliberativos, y completadas con normas desarrolladas por una organización no gubernamental que promueve y hace seguimiento de las Asambleas Climáticas (*Center for Climate Assemblies*)⁴⁶.
- Finalmente, información sobre la forma de recepción y validación de las recomendaciones resultantes por la Administración (l y la respuesta a las mismas), el seguimiento de las mismas⁴⁷.

Estas medidas son, en mi opinión, esenciales para garantizar un nivel de transparencia mínimo e imprescindible y para prevenir que se pueda cuestionar la representatividad y legitimidad de este mecanismo de participación poniendo en riesgo su razón de ser.

⁴⁴ Un software (*StratifySelect_v3-4*) desarrollado por una fundación privada y, en principio, sin ánimo de lucro: la fundación *Sortition Foundation Citizens'Assembly*, que ha organizado ya varias asambleas del clima (como la escocesa) y que entre otros "clientes" ha prestado sus servicios al Parlamento británico, al Parlamento escocés, al Parlamento Galés, y a numerosos ayuntamientos, fundamentalmente de Reino Unido, Estados Unidos y Australia, en donde tiene sus tres sedes. [Vid.](#)

⁴⁵ [Vid.](#), para una primera aproximación de la complejidad de los problemas que aquí se plantean B. FLANIGAN et al. "Fair algorithms for selecting citizens' assemblies", en *Nature* | Vol 596 | 26 August 2021.

⁴⁶ [Vid.](#)

⁴⁷ [Vid.](#), en donde se informa de qué municipios están incluidos, qué programas europeos están implicados, las fases del proceso, quién es responsable de la gestión, comunicación y validación del proceso, quiénes de la coordinación y seguimiento (se constituyó un grupo de seguimiento formado por 10 personas que representan el tejido social, político y académico del Besaya para velar por la neutralidad del proceso, y se contó con el apoyo de una consulta especializada en procesos deliberativos), entre otros muchos detalles de organización y procedimiento.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El legislador estatal ha “importado” a nuestro ordenamiento la creación de nuevos órganos como la “Asamblea Ciudadana de Cambio Climático” (art. 39 LCCTE), siguiendo las tendencias y experiencias de países de nuestro entorno, con el objeto de canalizar la preocupación ciudadana y abrir nuevos cauces de participación deliberativa. También las instituciones de la Unión Europea están promoviendo este tipo de participación, tanto en el seno de las propias instituciones, como en los Estados miembros, como es el caso del Proyecto “Besaya delibera en Europea”, desarrollado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sin perjuicio de los avances que pueden suponer en la gobernanza frente al cambio climático, hay que advertir que en el caso de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética ha delegado en la propia Administración la regulación de aspectos esenciales para su buen funcionamiento. De manera que su representatividad e impacto dependerá de que la Administración articule su constitución y procedimiento de trabajo de forma transparente y equilibrada, lo que es esencial para identificar la posición de la sociedad frente a las distintas posibilidades y acciones frente al cambio climático, así como en relación con los costes de actuar o, en su caso, de no hacerlo.

Estamos, en definitiva, ante un cauce de participación que bien utilizado puede, sin duda, contribuir a mejorar la actuación de los poderes públicos de nuestro Estado, y de la sociedad en su conjunto, en la lucha contra el cambio climático (o, en términos de la Ley 7/2001, a mejorar la “gobernanza de cambio climático y transición energética en España”). Mal gestionado, por el contrario, puede ser un ejercicio baldío o, peor aún, generar desconfianza y desafección de la ciudadanía a las recomendaciones que emita, así como recelos frente a la Administración que recurra al mismo.

6. BIBLIOGRAFÍA

CAPSTICK, S.; DEMSKI, C; CHERRY, C.; VERFUERTH, C.; STEENTJES, K. *Climate Change Citizens' Assemblies*. CAST Briefing Paper, n. 03, 2020.

DREWS, S; VAN DEN BERGH, J. What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies. *Climate Policy*, vol. 16:7, 2015, pp. 855–76.

- GARCÍA URETA, A. Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 7/2005, pp. 43-70.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. Participación y protección del medio ambiente". En: GARCÍA URETA, A. (Coord.). *Estudios de Derecho ambiental europeo*. Bilbao: Lete, 2005, pp. 13-44.
- LOPEZ RAMÓN, F. Cambio climático y participación a la francesa. *Revista aragonesa de administración pública*, n. 57, 2021, pp. 119-147.
- MILLER, C.; WILSON, R. Getting Climate Citizens' Assemblies Right, *Carnegy Europe*, 5 de Noviembre 2020. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right/ka9g> (Fecha de último acceso 20-07-2022).
- MURADOVA, L; WALKER, H.; COLLI, F. Climate Change Communication and Public Engagement in Interpersonal Deliberative Settings: Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *Climate Policy*, vol. 20, n. 10, 2020, pp. 1322-1335.
- PALLARÉS SERRANO, A. La participación pública en materia de medio ambiente. En: PIGRAU I SOLÉ, A. (Dir.). Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del convenio de Aarhus. Barcelona: Atelier, 2010, pp. 299-348.
- PERLAVICIUTE, G.; SQUINTANI, L. Public Participation in climate Policy Making: Toward Reconciling Public Preferences and Legal Frameworks. *One Earth*, abril 2020, pp. 341-347.
- PLAZA MARTIN, C. 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. 9, n. 1, 2018.
- Gobernanza y participación pública frente al cambio climático. En: ALENZA, J.F.; MELLADO, L. *Estudios sobre cambio climático y transición energética*. Madrid: Thomson-Reuters, 2022, pp. 633-654.
 - La emergencia de asambleas ciudadanas de cambio climático en la Unión Europea. El caso de España, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 124, pp. 45-76, jan./jun. 2022.
- STIRN, N. Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 127(3), 2021, pp. 147-173.

Los avances en acceso a la justicia en medio ambiente por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y su desigual incidencia en la Unión Europea y en el Estado español

Alexandre Peñalver i Cabré

Eduardo Salazar Ortuño

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS. 2.1. C-128, Unión Europea: Acceso a la justicia a decisiones de órganos de la Unión Europea sobre ayudas estatales. 2.2. C-137, Alemania: el requisito de la democracia interna para la legitimación procesal de las organizaciones no gubernamentales ambientales. 2.3. C-130, Italia: costes del acceso a la justicia en asuntos ambientales. 3. UNIÓN EUROPEA. 3.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 3.1.1. Legitimación del público y del público interesado para impugnar judicialmente una autorización ambiental. 3.1.2. Revisión interna del archivo de denuncias ciudadanas por infracción del derecho ambiental de la Unión Europea. 3.1.3. Revisión interna frente a acuerdos de financiación del Banco Europeo de Inversiones. 3.2. Reforma del "Reglamento Aarhus", mediante el Reglamento (UE) 2021/1767, del Parlamento y del Consejo europeo, de 6 de octubre de 2021. 4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO. 4.1. Legitimación. 4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental y habilitación legal ambiental. 4.1.2. Acción popular. 4.2. Limitaciones económicas. 4.2.1. Condena en costas. 4.2.2 Asistencia jurídica gratuita. 4.3. Pretensiones. 4.4. Ejecución de sentencias.

RESUMEN: El avance en la interpretación de las obligaciones internacionales de dotar un amplio acceso a la justicia en asuntos ambientales por parte del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus ha supuesto una crítica a las condiciones previstas en algunos Estados Parte y en la propia Unión Europea. En la Unión Europea se ha modificado el "Reglamento Aarhus" para facilitar el acceso a la justicia de ONGs ambientales y miembros del público. Mientras el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mantiene una postura en ocasiones conservadora que limita la revisión interna de determinadas decisiones de la Comisión Europea y, sin embargo, la facilita ante decisiones de financiación por parte del Banco Europeo de Inversiones. En el Estado español el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han restringido la legitimación por acción popular y han mantenido interpretaciones que dificultan superar las barreras económicas. Y el Tribunal Supremo muestra una posición ambivalente en las pretensiones y en la ejecución de sentencias.

ABSTRACT: The progress in the interpretation of international obligations to provide broad access to justice in environmental matters by the Aarhus Convention Compliance Committee has led to criticism of the conditions provided in several Parties and in the European Union. The latter has produced the modification of the "Aarhus Regulation" to facilitate access to justice for environmental NGOs and members of the public. Meanwhile, the Court of Justice of the European Union maintains a conservative position that limits the internal review of certain decisions of the European Commission and, nevertheless, facilitates it in the face of financing decisions by the European Investment Bank. In Spain, the Constitutional Court and the Supreme Court have restricted standing by *actio popularis* and have maintained interpretations that make it difficult to overcome economic barriers. And the Supreme Court shows an ambivalent position in the remedies and in the enforcement of judgements.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia en medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Derecho ambiental de la UE.

KEYWORDS: Access to justice in environmental matters. Citizen environmental Law enforcement. Aarhus Convention. Environmental EU Law.

1. INTRODUCCIÓN

El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus ha vuelto a dar un impulso a la efectividad del acceso a la justicia en medio ambiente, lo que es analizado en primer lugar. Luego se examinan los avances y retrocesos

del acceso a la justicia en medio ambiente, a partir del examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y de la modificación del Reglamento 2021/1367 (“Reglamento Aarhus”), así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y del Tribunal Supremo (TS) en el contencioso-administrativo.¹

2. ÁMBITO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA: JURISPRUDENCIA DEL COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS

Desde su establecimiento en 2002 mediante la Decisión I/7 adoptada en Lucca (Italia) en el Primer Encuentro de las Partes del Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental (“Convenio de Aarhus”), el Comité de Cumplimiento ha jugado un papel decisivo para el desarrollo e implementación del citado Tratado internacional y se ha convertido en un revulsivo para su efectiva aplicación y una coherente y unificada interpretación de su articulado. Gracias a la actuación de este mecanismo de aplicación – que ha sido replicado para Latinoamérica en la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, a través de la figura del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (Decisión I/3) - se han podido calibrar las consecuencias de la ratificación del Tratado internacional firmado en Aarhus por las Partes y en muchas ocasiones sus conclusiones han supuesto, tras su adopción por el Encuentro de las Partes, declaraciones de incumplimiento de determinadas obligaciones derivadas de su articulado en relación a cuestiones muy relevantes.

Ha habido declaraciones de incumplimiento referidas a casi todas las Partes, merced a comunicaciones de la ciudadanía o de organizaciones de defensa del medio ambiente, siendo especialmente relevantes las condenas a España en materia de acceso a la información, participación y la aplicación del beneficio de justicia gratuita – que aún se encuentran parcialmente en fase de seguimiento, tras su reiterado incumplimiento-, al Reino Unido y Dinamarca en materia de costes en el acceso a la justicia, y a Alemania en materia de legitimación procesal. Como hemos tenido ocasión de comentar en ediciones anteriores, la amenaza de declaración de incumplimiento hacia

¹ Este estudio se ha realizado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la Unión Europea de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona y del Proyecto “La efectividad del derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia” (ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM e incluido en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

la Unión Europea ha provocado cambios relevantes en la legislación en materia de acceso a la justicia en relación con actos u omisiones de instituciones europeas y que precisamente comentaremos en epígrafes posteriores de la presente edición.

Dada la importancia de las resoluciones del Comité de Cumplimiento para la aplicación y correcta interpretación del Convenio de Aarhus, que es asumida en muchas ocasiones por el propio TJUE, y dado que en 2021 se ha celebrado el Séptimo Encuentro de las Partes y lo anterior ha supuesto la declaración de incumplimiento de algunos Estados en relación a las obligaciones referidas al acceso a la justicia, consideramos apropiado referir los casos más importantes que han sido finalizados en el año 2021.

2.1. C-128, UE: ACCESO A LA JUSTICIA A DECISIONES DE ÓRGANOS DE LA UE SOBRE AYUDAS ESTATALES

El pasado 17 de marzo de 2021 el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus adoptó sus Conclusiones sobre una comunicación presentada en 2015 por la ONG austríaca *Ökoburo* – aunque también participaron como observadores otras organizaciones no gubernamentales -, en relación con el acceso a la justicia frente a la decisión de la Comisión Europea referido a la ayuda estatal aprobada en 2013 por el Reino Unido para el proyecto de central nuclear denominado *Hinkley Point C*, que se basó, entre otros objetivos, con el de protección del medio ambiente en general, y de descarbonización, en particular.

El régimen legal de las ayudas estatales de los Estados Miembros, en especial para discernir sobre su compatibilidad con el mercado común, viene determinado por los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y el Reglamento 659/1999, del Consejo, de 22 de marzo de 1999, previendo este último un procedimiento de decisión de la Comisión Europea para autorizar aquellas ayudas estatales cuya conformidad con el mercado común pueda ser dudosa, dando cabida a la intervención de las partes interesadas (artículo 1, letra h). Su compatibilidad con el Derecho Ambiental de la Unión es de plena actualidad, dada la aprobación de la Comunicación de la Comisión Europea referida a las Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía 2022.

La decisión de la Comisión Europea sobre el proyecto de central nuclear de *Hinkley Point C* se resolvió positivamente en 2014 para la ayuda estatal del Reino Unido, y fue recurrida ante el TJUE por parte de *Greenpeace Energy*. Mediante Sentencia de 10 de octubre de 2017 (C-640/16), aplicando la conocida “doctrina *Plaumann*” basada en el artículo 263 TFUE, el TJUE denegó legitimación a la citada empresa de energías

renovables, considerando además que ésta podía presentar su demanda ante los tribunales nacionales del Reino Unido. El 12 de julio de 2018, el Tribunal General, consideró por su parte, en el recurso de Austria contra la Comisión (T-365/15), que ésta no tenía por qué considerar en su decisión de aprobar la ayuda estatal la protección del medio ambiente, el principio de precaución o el de “quien contamina paga”. Austria presentó recurso ante el TJUE que, en Sentencia de 22 de septiembre de 2020 (C-594/18P) declaró que la Comisión Europea sí debía comprobar el respeto al Derecho de la Unión en materia de medio ambiente y en caso de infracción, declarar dicha ayuda incompatible con el mercado interior. No obstante, el Tribunal de Justicia, desestimó el recurso de casación presentado por Austria.

Entre las cuestiones más relevantes del caso ante el Comité de Cumplimiento resaltamos, en primer lugar, la consideración de la Comisión Europea como “autoridad pública” a los efectos del artículo 2.2 del Convenio de Aarhus, que excepciona la aplicación de sus disposiciones a los órganos públicos que actúen en ejercicio de funciones judiciales o legislativas. La Comisión Europea, en el procedimiento referido a la comprobación de las ayudas estatales funcionó como un órgano de revisión administrativa, según interpretación del Comité basada en pronunciamientos anteriores referidos a la UE.

En segundo lugar, se debatió la posibilidad de recurrir el acto por el que la Comisión Europea consideraba compatible con el mercado interior la ayuda estatal concedida por el Reino Unido para el proyecto nuclear, dado que se trataba de una cuestión, no de medio ambiente, sino de competencia. De acuerdo con la propia Sentencia del TJUE (C-594/18P), el Comité de Cumplimiento consideró que la decisión sobre la ayuda estatal sí podría contravenir el Derecho ambiental de la Unión y, por tanto, el acto debía ser recurrible conforme al artículo 9.3 del Convenio de Aarhus.

En tercer lugar, los comunicantes criticaron la falta de acceso a la justicia frente a tales actos de la Comisión Europea, en relación a lo establecido en el Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre de 2006 (“Reglamento Aarhus”) – que excluye las decisiones sobre ayudas estatales de su ámbito de aplicación - y a la interpretación que se ha dado al concepto de partes interesadas del Reglamento 659/1999, de las que se excluye a las ONGs ambientales por no considerárseles afectadas en términos de competencia; también en lo referido a la legitimación prevista para acceder al TJUE en el artículo 263 TFUE. La representación de la UE en el procedimiento ante el Comité de Cumplimiento adujo que las ONGs podían tomar parte como intervinientes en las causas judiciales ante el TJUE (como en el caso T-57/11 *Castelnou Energía contra la Comisión*, en el que la ONG *Greenpeace* se personó como interviniente), y que siempre les quedaría

como vía de acceso la cuestión prejudicial ante dicho Tribunal. El Comité de Cumplimiento, después de un progresivo y detallado análisis de la viabilidad de las ONGs para cuestionar judicialmente las ayudas estatales, interpretó que ni la posibilidad de denunciar infracciones, ni la de intervenir en un proceso judicial sin ser parte demandante, ni la posibilidad de la cuestión prejudicial, ni el uso de vías nacionales, pueden equivaler a la obligación de la UE de dotar de un recurso efectivo que posibilite el acceso a la justicia frente a un acto de la Comisión Europea de permitir ayudas estatales. Así, el Comité de Cumplimiento, además de cuestionar nuevamente el sistema de legitimación de las ONGs ambientales ante el TJUE (ya lo hizo en el caso C-32), declara que la UE incumple el artículo 9, apartados 3 y 4, en esta materia de ayudas estatales y recomienda un cambio legislativo.

Encontramos así un nuevo caso de incumplimiento de la UE del Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia, instado por ONGs que buscan la efectividad del mismo para cuestionar judicialmente todas aquellas actuaciones de las instituciones y organismos de la UE que puedan suponer efectos negativos para el medio ambiente y que han conseguido otra vez una declaración del Comité de Cumplimiento, que debe suponer, a nuestro juicio, un nuevo cambio en la normativa de la UE sobre acceso a la justicia en medio ambiente, de forma que se vaya ampliando. No en vano, la Comisión Europea ha iniciado en estos momentos una consulta pública en el proceso de evaluación de los pasos a seguir ante esta declaración de incumplimiento.

2.2. C-137, ALEMANIA: EL REQUISITO DE LA DEMOCRACIA INTERNA PARA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES AMBIENTALES

En sus Conclusiones de 23 de julio de 2021 el Comité de Cumplimiento decidió sobre una comunicación presentada frente a Alemania por la ONG ambiental *WWF Germany* en relación a los requisitos exigidos por la legislación germana (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*) a las organizaciones para acceder a la justicia en asuntos ambientales, por cuanto determinados grupos podrían estar discriminados por no reunir el requisito de estar compuestos por “socios con pleno derecho a voto en la asamblea general en relación a los objetivos ambientales de dichas entidades”. Dicha exigencia había sido impuesta en 2006 en la *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* (apartado 3.1, quinto requisito) como también desde 1976 lo venía exigiendo la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza (*Bundesnaturschutzgesetz*).

En el caso concreto, se dilucidó si la legislación alemana en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales cumplía con la obligación del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus de otorgar un amplio acceso a la justicia a las personas interesadas, entre las que se encuentran las ONGs ambientales que son definidas de forma amplia en el propio artículo 2.5 del Convenio de Aarhus. La exigencia del legislador alemán de tal requisito de “democracia interna”, dejaba fuera de su ámbito a organizaciones tan importantes como *WWF Germany*, que tenía la naturaleza de fundación desde 1973, o *Greenpeace Germany*, que ostenta en Alemania un gran número de miembros sin derechos plenos a votar en la asamblea general de la entidad.

El Estado alemán alegó que el requisito de “democracia interna” está en sintonía con el propio concepto de “democracia ambiental” objeto del Convenio de Aarhus, que otras organizaciones ambientales de gran envergadura como *NABU* o *BUND* se encontraban legitimadas en Alemania y se refirió a la posibilidad de las organizaciones denunciadas de crear otra asociación democrática filial (*Förderverein*) para acceder a la justicia en asuntos ambientales. Pero estos argumentos no convencieron al Comité de Cumplimiento. Éste, tras afirmar que dicho requisito no garantiza la plena defensa del medio ambiente ni es compatible con el objetivo de otorgar un amplio acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales ambientales, dejando fuera del acceso a la justicia a dos organizaciones muy activas en la defensa medioambiental en Alemania, concluye en el incumplimiento del Estado alemán del artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 2.5 y recomienda la supresión de dicho requisito de “democracia interna” de la legislación que desarrolló en dicho Estado el acceso a la justicia en asuntos ambientales, fundamentando su decisión también en otros casos llevados ante el Comité y referidos a Bélgica (C-11 y C-111), Alemania (C-31) y Armenia (C-43) .

2.3. C-130, ITALIA: COSTES DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

En sus Conclusiones de 6 de julio de 2021, el Comité de Cumplimiento vuelve a ocuparse de una barrera al acceso a la justicia que se da en la actividad judicial de la ciudadanía que pretende la defensa del medio ambiente mediante la aplicación de la legislación que lo protege: los costes económicos de los procedimientos. Si bien ya se había pronunciado en otras ocasiones con respecto a los costes excesivos del acceso a la justicia en materia ambiental en Dinamarca (C-57), Reino Unido (C-33 y C-77) y Bélgica (C-111), en esta ocasión se ocupa por primera vez de una comunicación por incumplimiento frente a Italia.

La ONG *WWF Italia* planteó en 2015, tras varias sentencias de tribunales regionales italianos que desestimaron sus pretensiones con condenas en costas e intentos de cambios legislativos en la materia, una comunicación ante el Comité de Cumplimiento por el coste prohibitivo de las tasas judiciales (*contributo unificato*) ante los tribunales contencioso-administrativos, en primera y segunda instancia, la exigencia de insuficiencia patrimonial en la concesión del beneficio de justicia gratuita para las ONGs de defensa ambiental, la excesiva discrecionalidad judicial en la aplicación del principio de vencimiento en materia de costas de la jurisdicción civil en materia contencioso-administrativa, incluyendo además a todas las partes codemandadas.

El Comité de Cumplimiento, analizando los argumentos de la parte denunciante y del Estado italiano, concluye en que se incumple el artículo 9.4 del Convenio de Aarhus en relación al establecimiento de costes prohibitivos para la presentación de demandas y recursos judiciales en asuntos ambientales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, incluso en la elevación de esa tasa cuando se introducen nuevos argumentos, para lo que cita cantidades concretas expresadas en euros (650€ en primera instancia y 950€ en segunda instancia). Además, el Comité de Cumplimiento cuestiona la compatibilidad con las obligaciones del Convenio de la condena en costas conjunta a la Administración recurrida y a otras Administraciones o terceros privados codemandados, y declara el incumplimiento de la obligación de interdicción del coste prohibitivo en el acceso a la justicia en asuntos ambientales del artículo 9.4 del Convenio de Aarhus en tales casos y también en el amplio margen de la discreción del juez de imponer costas punitivas. Finalizan las Conclusiones y Recomendaciones del Comité de Cumplimiento afirmando la inexistencia de un marco claro, transparente y coherente en materia de costes para el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Italia, por lo que realiza una serie de recomendaciones prácticas.

3. UNIÓN EUROPEA

3.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El impulso por un amplio acceso a la justicia en cuestiones ambientales que ejercen diversos colectivos e instituciones para intentar revisar ante el TJUE decisiones de instituciones y organismos de la UE protagoniza las resoluciones judiciales del período que analizamos. Las resoluciones que comentaremos suponen la interpretación directa del articulado del Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia dada la

ausencia de una Directiva en la materia, que a nuestro juicio no puede ser suplida por las Comunicaciones realizadas por la Comisión Europea, convirtiéndose el texto del Tratado internacional en un parámetro directo de legalidad de los actos de la UE. Dicha interpretación que el TJUE realiza es paralela, pero en ocasiones cercana a la interpretación realizada por el Comité de Cumplimiento, si bien se observa una clara evolución tendente al reconocimiento de un mayor acceso a la justicia. Todo ello sin perjuicio de opciones conservadoras que persisten en relación, especialmente, con la legitimación.

3.1.1. Legitimación del público y del público interesado para impugnar judicialmente una autorización ambiental

La Sentencia de la Sala Primera del TJUE de 14 de enero de 2021 en el asunto C-826/18, resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Primera Instancia de Limburgo (Países Bajos) referida a la interpretación que debe darse al artículo 9 del Convenio de Aarhus en relación a las posibilidades de impugnar judicialmente por parte del público (una persona física) y del público interesado (ONG para la protección de los derechos de los animales) una autorización ambiental concedida por el Ayuntamiento de Echt-Susteren para la construcción de una instalación para la cría de cerdos. También se refiere a la compatibilidad del artículo 9 del Convenio de Aarhus con la legislación neerlandesa que exige, para poder presentar un recurso judicial, haber participado en el proceso de toma de decisiones tendente a autorizar dicha instalación, así como limitarse a reproducir los argumentos presentados en dicho proceso participativo previo.

Los argumentos desplegados por el TJUE para contestar a las cuestiones planteadas por el Tribunal neerlandés se desarrollan sobre la base de interpretaciones previas del Convenio de Aarhus realizados por el propio Tribunal en asuntos similares (Sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15 y Sentencia de 3 de octubre de 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros*, C-197/18). Por un lado, el TJUE establece claramente que el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, referido al acceso a la justicia para la impugnación de decisiones que no respeten el contenido del artículo 6 del citado Convenio en relación a la participación del público, va dirigido al "público interesado" y no al público en general; por tanto entiende conforme a las obligaciones del Convenio de Aarhus la denegación por parte de la legislación neerlandesa de legitimación a una persona física que ni ha participado en el procedimiento participativo previo ni ostenta ningún derecho o interés legítimo afectado por la decisión de autorización la instalación porcina. Cuestión diferente, afirma el TJUE, sería que, merced al acceso a la justicia general contenido en el artículo 9.3 del Convenio de

Aarhus, la legislación neerlandesa permitiese que una persona física y, por tanto, considerada como “público”, pudiera presentar acciones judiciales por incumplimiento del Derecho ambiental.

Por otro lado, y en relación a las ONGs de defensa de derechos de los animales, el TJUE reconoce, basándose en su propia jurisprudencia (Sentencia de 15 de octubre de 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08), que el “público interesado” no puede ver limitado su derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus por el requisito de haber participado previamente en el procedimiento participativo tendente a la autorización del proyecto con impacto ambiental, puesto que tal participación previa tiene un objeto distinto al recurso jurisdiccional y además, puede evolucionar en cuanto a los argumentos que se planteen en base, precisamente, a dicho procedimiento administrativo previo. Lo anterior supone que la exigencia de dicho requisito por la legislación neerlandesa al “público interesado” no es conforme con el Derecho de la Unión. Otra opinión ofrece en relación a la misma limitación impuesta al público, puesto que, en base a la interpretación que se ha venido realizando sobre el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, tal restricción sí puede ser compatible con las obligaciones del Tratado y respeta la proporcionalidad que debe existir en cualquier limitación al derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Sentencia de 27 de septiembre de 2017, *Puškár*, C-73/16).

3.1.2. Revisión interna del archivo de denuncias ciudadanas por infracción del derecho ambiental de la UE

Particularmente interesante resulta la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal General de 15 de diciembre de 2021 (T-569/20) por cuanto desestima el recurso de anulación de una decisión de la Comisión Europea que inadmitió la solicitud de revisión interna presentada por una asociación ciudadana de los Países Bajos (*Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt*). La revisión interna se planteó en relación al archivo de una denuncia presentada por esta misma asociación ante la propia Comisión, por el incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire, en la medición de impactos por la construcción de una carretera en varios municipios de dicho Estado miembro.

En efecto, tras la tramitación de procedimientos administrativos y judiciales en sede nacional, la asociación neerlandesa citada presentó en agosto de 2019 denuncia por infracción del Derecho ambiental de la Unión ante la Comisión Europea, como guardiana de los Tratados. Ésta, el 30 de enero de 2020, dio por concluido y archivó el expediente de *complaint handling* (“procedimiento CHAP”) al no haberse presentado ningún elemento nuevo que justificase la iniciación de un procedimiento de

infracción, basado en los artículos 258 y 260 TFUE. La asociación denunciante decidió iniciar un procedimiento de revisión interna basada en el Reglamento 1367/2006, denominado "Reglamento Aarhus", contra la decisión de archivo, pero la Comisión Europea inadmitió el 6 de julio de 2020 la solicitud de revisión interna, basándose en que la decisión de archivo no constituía un acto administrativo a los efectos del Reglamento citado (artículo 2, apartado 2, letra b) por haberse dictado por la Comisión en su condición de instancia de revisión administrativa ante un eventual procedimiento de infracción. La denunciante, considerando que con dicha decisión se estaba vulnerando el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, recurrió al TJUE.

Pese a la batalla jurídica planteada por la asociación neerlandesa frente a las cuestionables potestades discrecionales de investigación e inicio de procedimientos de infracción de la Comisión Europea, el TJUE sigue anclado en una visión restrictiva en cuanto al acceso a la justicia en relación con determinadas decisiones de los órganos de la UE. Dicha visión debería ser superada merced a la intervención del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, como hemos tenido ocasión de comprobar en el epígrafe 2.1. y la subsiguiente modificación del "Reglamento Aarhus".

Por lo anterior, el Tribunal General afirma que los actos dictados en el ejercicio de funciones de revisión administrativa por parte de la Comisión Europea - además indisociablemente vinculados a la iniciación de procedimientos de infracción, de forma similar al procedimiento *EU Pilot* -, no están incluidos en el ámbito material del "Reglamento Aarhus". Esta limitación, prosigue el Tribunal, "no incumple las obligaciones asumidas por la UE de dotar a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales de un amplio acceso a la justicia, como Parte que es del Convenio de Aarhus".

El Tribunal General, basándose en resoluciones previas, deja claro que los ciudadanos y sus asociaciones, denunciante de la infracción del Derecho de la UE, están sometidos a la discrecionalidad de la Comisión Europea en relación a la apertura de un procedimiento de infracción y carecen de derechos procesales al respecto (autos de 14 de enero de 2004, *Makedoniko Metro y Michaniki/Comisión*, T-202/02, de 19 de noviembre de 2014, *Mirelta Inगतlanhasznosító/Comisión y Defensor del Pueblo*, T-430/14, y de 17 de julio de 1998, *Sateba/Comisión*, C-422/97 P) y ni siquiera la aplicación del Convenio de Aarhus puede variar esa realidad, a nuestro juicio injusta. Tampoco le ha valido en este procedimiento judicial a la asociación neerlandesa demandante el empleo de la doctrina del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el asunto C-32 referido a la UE, pues el Tribunal General interpreta que éste no ha declarado el

incumplimiento del Convenio citado en relación con la limitación legal del “Reglamento Aarhus” de excluir de su ámbito material los actos derivados de la función de revisión administrativa de los órganos de la UE. Bien es cierto que, esta cuestión ha vuelto a ser tratada de forma más contundente por el Comité de Cumplimiento en el asunto C-128, comentado en el epígrafe 2.1. y que exigiría una respuesta diferente por parte del Tribunal General.

La asociación neerlandesa demandante también empleó como argumentación las conclusiones del Abogado General *Jääskinen*, presentadas en los asuntos acumulados *Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P a C-403/12 P) y desoídas por el propio Tribunal en su Sentencia de 14 de junio de 2012, para cuestionar la legalidad del “Reglamento Aarhus” y afirmar la primacía del Convenio de Aarhus. De nuevo, basándose en la Sentencia de 8 de marzo de 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09), el Tribunal declara que la obligación establecida en el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus no es incondicional y suficientemente precisa para determinar la situación de los particulares y por tanto, no es válida como parámetro de legalidad de una norma de la UE, cuestión repetida en otros asuntos (Sentencias de 15 de diciembre de 2016, *TestBioTech y otros/Comisión*, T-177/13, y de 14 de marzo de 2018, *TestBioTech/Comisión*, T-33/16).

Nos encontramos pues, de nuevo, ante un pronunciamiento judicial conservador con respecto al acceso a la justicia en asuntos ambientales frente a actos de los órganos de la UE, sustentada en una igualmente restrictiva regulación europea que debe ser revisada con una visión amplia del acceso derivada de la interpretación que del Convenio de Aarhus viene propiciando el Comité de Cumplimiento. Debe tenerse en cuenta que lo que está en juego es la aplicación efectiva del Derecho ambiental de la Unión, denunciado por parte de asociaciones y la ciudadanía que, ejerciendo de *watchdogs*, pretenden el amparo de la Comisión Europea ante situaciones de presunto incumplimiento de la normativa ambiental y que esta institución ha venido siendo criticada por adoptar en la práctica ocasionalmente posiciones reacias a iniciar procedimientos de infracción. Someter pues a una revisión interna a la propia Comisión Europea supone una profundización no sólo en el acceso a la justicia, sino en la transparencia y el control de la arbitrariedad que pudiese concurrir.

3.1.3. Revisión interna frente a acuerdos de financiación del Banco Europeo de Inversiones

La Sentencia del Tribunal General del 14 de enero de 2021 supone sin embargo un paso adelante en el acceso a la justicia, puesto que se refiere a una cuestión inédita. El pronunciamiento judicial se refiere al asunto T-9/19,

en el que la ONG de defensa ambiental *ClientEarth* planteó un recurso de anulación frente a la denegación de revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones que aprobaba provisionalmente la financiación mediante préstamo de una planta de producción de energía eléctrica a partir de residuos forestales en Curtis (Galicia), puesto que, según la demandante, la citada planta no cumplía con los objetivos ambientales de la UE. El Banco Europeo de Inversiones denegó la solicitud de revisión interna por considerarla inadmisibile dado que el acto no estaba incluido en el ámbito material del “Reglamento de Aarhus” como “acto administrativo” susceptible de revisión.

La ONG instó un recurso judicial de anulación frente a la citada inadmisión por incumplir el deber de motivación y por aplicar erróneamente las disposiciones del “Reglamento Aarhus”. El segundo de los motivos es estimado por el Tribunal General que, apelando al “efecto útil” de las disposiciones del Convenio de Aarhus, afirma que el concepto de acto administrativo contenido en el “Reglamento Aarhus” y que comprende “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo de la Unión y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”, es aplicable en el caso de los acuerdos del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones, sujetos a su vez a normas internas de alcance general que regulan sus préstamos y que vienen referidas al cumplimiento de los objetivos ambientales. Además, con arreglo al Convenio de Aarhus, el acceso a la justicia en materia ambiental no puede limitarse únicamente a los actos de autoridades públicas basados en una disposición del Derecho ambiental. Por lo tanto, el Tribunal estima que el acuerdo controvertido, en la medida en que declaraba que el proyecto de que se trata cumplía los requisitos de admisibilidad de carácter ambiental establecidos por el Banco Europeo de Inversiones, constituía una medida individual adoptada con arreglo al Derecho ambiental.

En cuanto al segundo requisito, relativo al efecto jurídicamente vinculante y externo que debe surtir el acto administrativo, conforme al Reglamento Aarhus, el Tribunal señala que la interpretación de este concepto debe ser coherente con el concepto de acto que produce efectos jurídicos frente a terceros, en el sentido del artículo 263 TFUE. A este respecto, el Tribunal considera que el acuerdo controvertido contenía una toma de posición definitiva del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones sobre la admisibilidad del proyecto de que se trata para la concesión de una financiación atendiendo a sus aspectos ambientales y sociales. Por ello, surtía efectos jurídicos definitivos, en particular, frente al promotor del proyecto, en la medida en que la constatación de la admisibilidad del proyecto le permitía adoptar las medidas necesarias para

formalizar el préstamo, pese a que otros aspectos del proyecto siguiesen pendientes de examen. En este contexto, el Tribunal concluye que, puesto que la solicitud de revisión interna de *ClientEarth* trataba sobre los aspectos ambientales del proyecto, esta se refería, al menos parcialmente, a los efectos jurídicos definitivos producidos frente a terceros por el acuerdo controvertido.

La Sentencia del Tribunal General anula el acto de inadmisión de la solicitud de revisión interna ante el Banco Europea de Inversiones y dispone que éste debe tramitar dicho procedimiento de revisión, en una decisión inédita provocada por la acción judicial de ONGs empeñadas, afortunadamente, en abrir caminos de revisión de decisiones en el ámbito de la UE que pudieran frustrar los fines de la legislación protectora del medio ambiente.

3.2. REFORMA DEL “REGLAMENTO AARHUS” MEDIANTE EL REGLAMENTO (UE) 2021/1767, DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO EUROPEO, DE 6 DE OCTUBRE DE 2021

El “Reglamento Aarhus” de 2006 supuso la regulación *ad intra* de la que se dotó la UE para cumplir con las obligaciones asumidas por su condición de Parte del Convenio de Aarhus. Su reciente reforma no ha sido fruto de la reflexión del legislador europeo, merced a la comprobación de las limitaciones de su aplicación o a la batalla judicial planteada en el seno de su Tribunal de Justicia y que hemos tenido ocasión de comentar, sino más bien de la intervención del Comité de Cumplimiento del citado Tratado internacional, provocada por las comunicaciones de determinadas ONGs especializadas en la aplicación del Derecho ambiental. Esta circunstancia viene reconocida en el preámbulo del Reglamento 2021/1367, de 6 de octubre, que, en su apartado quinto hace referencia al caso C-32 seguido ante dicho Comité de Cumplimiento. Dicha modificación supone el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por éste antes del Sexto Encuentro de las Partes celebrado en Budva (Montenegro) en 2017 y que ha sido reconocido por el Séptimo Encuentro de las Partes celebrado en Ginebra en 2021 (Decisión VII/8f) sin que haya habido declaración de incumplimiento del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus por parte de la UE.

La modificación del “Reglamento Aarhus” realizada el 6 de octubre de 2021 parte también del compromiso realizado en el Pacto Verde Europeo y la Comunicación del 14 de octubre de 2020 sobre acceso a la justicia en cuestiones ambientales, y un estudio previo encargado por el Consejo mediante la Decisión (UE) 2018/881. No obstante a la posición contraria del Comité de Cumplimiento, el legislador europeo insiste en el Preámbulo del Reglamento 2021/1367 que la cuestión prejudicial es un recurso de acceso a la justicia en asuntos ambientales que encaja en la obligación asumida en el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus.

El Preámbulo también reconoce que la limitación del ámbito material del “Reglamento Aarhus” a los actos administrativos de alcance individual ha sido el principal motivo de inadmisibilidad y lo amplía también a actos no legislativos de alcance general. Así mismo, amplía el ámbito material a los actos que puedan vulnerar el Derecho ambiental, aunque no se trate de decisiones referidas directamente a la política ambiental, siempre que produzcan efectos jurídicos frente a terceros (conforme a la jurisprudencia contenida en la Sentencia del TJUE de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanamati y otros/Parlamento y Conejo*, C-583/11) y no se trate de actos preparatorios, dictámenes, recomendaciones y otros.

El “Reglamento Aarhus” modificado, junto a los requisitos de legitimación exigidos en su artículo 11.1 a las ONGs de defensa ambiental, dispone una serie de requisitos para el acceso a la revisión interna de miembros del público, cuidándose mucho de no establecer una suerte de *actio popularis*, que parece infundir cierto temor al legislador europeo. Los requisitos establecidos en el nuevo artículo 11.1 bis resultan curiosos por cuanto los miembros del público no sólo deberán demostrar un menoscabo a sus derechos y que se ven directamente afectados por dicho menoscabo frente al público en general, sino que deberán contar con un apoyo mínimo de 4000 ciudadanos de 5 Estados miembros diferentes, con al menos 250 ciudadanos de cada uno de ellos, y estar representados bien por una ONG de defensa ambiental o por un abogado colegiado en un Estado miembro. Se trata de requisitos - en especial, el segundo -, que a nuestro juicio pueden resultar desproporcionados y complicados para iniciativas ciudadanas que pretendan cuestionar ágilmente un acto u omisión de una institución u organismo de la UE.

Otras novedades contenidas de la modificación del Reglamento vienen referidas a la ampliación de los plazos para la presentación de la solicitud de revisión interna (ocho semanas desde la adopción, notificación o publicación de la actuación o desde que se debió adoptar el acto) y para la respuesta de tales solicitudes. También deben considerarse acertadas las obligaciones establecidas en el nuevo artículo 11 bis de facilitación de la presentación de las solicitudes y la publicidad en línea de éstas así como de las resoluciones definitivas; y la referencia al artículo 9.4 del Convenio de Aarhus en relación a que los costes económicos de tales vías de reclamación no deberán ser excesivos.

En general, la valoración de la reforma del “Reglamento Aarhus” es positiva, puesto que supone una ampliación del acceso a la justicia en relación con las actuaciones u omisiones de las instituciones u organismos de la UE, una mejora del control democrático al que deben estar sometidos. Tanto el ámbito material como el subjetivo se ven ampliados y esto da pie a

una mayor cabida a las eventuales reclamaciones de la sociedad civil encaminadas a la aplicación efectiva de las normas ambientales y a la protección del medio ambiente. No obstante, son criticables los requisitos aparejados a la legitimación de los miembros del público y la limitación a los actos no legislativos y que produzcan efectos jurídicos ante terceros. Se trata de cuestiones que serán objeto de debate en el seno del propio TJUE y, por supuesto, del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus que ya ha avisado de la posible incompatibilidad del "Reglamento Aarhus" con las obligaciones del Convenio en relación con la imposibilidad de impugnar actos derivados de la función revisora administrativa que puedan ejercer los órganos de la UE, especialmente en materia de ayudas estatales.

4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO

4.1. LEGITIMACIÓN

4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental y habilitación legal ambiental

Estas dos modalidades de legitimación de ONGs en medio ambiente no han sido objeto de ninguna sentencia que analice algunos de sus aspectos en medio ambiente. En ninguno de los casos ambientales que comentamos se cuestiona la legitimación de estas entidades sin ánimo de lucro y, por tanto, debemos entender que se admite mediante la tradicional legitimación de carácter subjetivo por interés legítimo colectivo ambiental, o bien, la legitimación de carácter objetivo por habilitación legal de los art. 22 y 23 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 (en adelante, Ley 27/2006). No obstante, no podemos dejar de criticar que, en algunas ocasiones, el TS utilice la incorrecta expresión de acción popular en asuntos ambientales que aparece en el art. 22 de la Ley 27/2006. Es importante hacer un buen uso de los conceptos jurídicos porque, como la jurisprudencia y la doctrina han recordado, no se trata de ninguna acción popular, sino de un supuesto de legitimación ambiental por habilitación legal.

4.1.2. Acción popular

De particular interés es la STC (Pleno) 15/2021, de 28 de enero que examina la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del País Vasco (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª) sobre el artículo 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente

del País Vasco que establece: "Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional". En concreto, se cuestiona la constitucionalidad de que esta Ley autonómica pueda reconocer la acción pública en sede jurisdiccional. El proceso seguido ante el TSJ del País Vasco partía de un recurso contencioso-administrativo presentado por una asociación creada por padres y madres para la defensa de la salud de sus hijos contra la modificación de una autorización ambiental de una planta incineradora de residuos.

Cabe recordar que el TSJ del País Vasco ya planteó en 2011 una cuestión de inconstitucionalidad contra este mismo precepto. Pero la STC 151/2012, de 5 de julio no se pronunció al declararla extinguida por haber concluido el proceso contencioso-administrativo por desistimiento de la parte actora.

El auto del TSJ del País Vasco que plantea la cuestión de inconstitucionalidad considera que la asociación no estaba legitimada por la acción popular del art. 22 de la Ley 27/2006 al no cumplir con el requisito de antigüedad de 2 años del art. 23.1.b de esta Ley. Vemos, una vez más, que los tribunales actúan como unos meros autómatas que reproducen la incorrecta mención legal de esta inexistente acción popular al tratarse, como hemos dicho, de una habilitación legal a determinadas personas jurídicas. Tampoco admite la legitimación por interés legítimo (art. 19.1.a y b LJCA) porque no considera suficiente la defensa de la salud ambiental, ni por la acción pública en urbanismo (art. 5.f del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), porque no se cuestiona la ubicación. Además, con cita de la STC 97/2018, de 18 de septiembre (FD 6), aduce que la legitimación admitida para intervenir o recurrir en vía administrativa no implica necesariamente que se tenga legitimación para acudir ante los tribunales. De ahí que, según el TSJ del País Vasco, sólo queda la legitimación por acción pública del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero y plantea que podría vulnerar el art. 149.1.6 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas".

No compartimos la exclusión por el auto del TSJ del País Vasco de todos los otros títulos legitimadores que también da por buena el TC a los efectos de cumplir con el juicio de relevancia para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad. Como alegaron la Fiscal General del Estado, el Parlamento Vasco y la asociación, debería haberse inadmitido la cuestión por falta del juicio de relevancia, porque el TSJ del País Vasco había admitido previamente la legitimación en base al art. 19.1.b LJCA por interés legítimo y después cambió de criterio sin razonarlo.

Pero nos centraremos en la legitimación por acción pública en vía jurisdiccional del art. 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998 porque es la que analiza el TC que acaba estimando la cuestión y declarando la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "como jurisdiccional". Como veremos, el TC aplica a este caso sobre la acción pública judicial en medio ambiente la STC 80/2018, de 5 de julio, que declaró inconstitucional la acción pública judicial en vivienda del art. 6.1 de la Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, de función social de la vivienda (FD 5.a), la cual, a su vez, fue seguida por la STC 97/2018 que también declaró inconstitucional la acción pública judicial en vivienda del art. 6.1 de la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (FJ 6). Veamos el razonamiento de la STC en el presente caso ambiental.

Primero, el TC empieza determinando la materia competencial a la que es aplicable la acción pública ambiental judicial sosteniendo que es la materia legislación procesal (art. 149.1.6 CE), sobre la cual el Estado ostenta competencia exclusiva, y no la materia medio ambiente (art. 149.1.23 CE) que es de competencia compartida (FD 3). Para llegar a esta conclusión, utiliza los criterios de interpretación literal y hermenéutico.

Desde el criterio de interpretación literal, el TC acoge la definición clásica de la acción "pública" o "popular" en vía judicial como "una acción *quivis ex populo*, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA)." Valoramos muy positivamente que el Tribunal Constitucional recuerde esta noción clásica de acción pública o popular para ver, si de una vez por todas, se deja de utilizar la incorrecta denominación legal de acción popular del art. 22 de la Ley 27/2006 al restringirse a determinadas personas jurídicas.

Y en base al criterio hermenéutico, sigue la jurisprudencia constitucional que ha establecido que la legislación procesal es una "competencia general" del Estado que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales y una competencia autonómica "de orden limitado" circunscrita a "las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas". De ahí entiende que la materia del art. 149.1.6 CE "ha de prevalecer" sobre las materias competenciales sectoriales, como medio ambiente del art. 149.1.23 CE, porque de lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia sobre "legislación procesal". Además, cita la jurisprudencia constitucional que ha ubicado la legitimación procesal y, en especial, la acción pública judicial dentro de la legislación procesal, tanto cuando está prevista en una ley estatal

sobre urbanismo (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7), como en leyes autonómicas sobre vivienda (SSTC 80/2018, 5 de julio, FJ 5.a, y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

De esta manera el TC no comparte la posición sostenida por el Gobierno y el Parlamento Vasco y la asociación de que la acción pública ambiental judicial forma parte de la materia medio ambiente. Uno de los argumentos que esgrimen es la dual naturaleza procesal y material de la legitimación. Por un lado, la legitimación *ad procesum* equivale a la capacidad procesal o aptitud para comparecer en juicio que se refiere a una norma procesal. Mientras la acción pública ambiental judicial forma parte de la legitimación *ad causam* que es el vínculo con el objeto litigioso que habilita para obtener una sentencia de fondo y, por tanto, se trata más bien de una norma material sobre medio ambiente y en concreto al derecho a reclamar por la protección ambiental. En cambio, el TC manifiesta que su jurisprudencia ha incardinado ambos tipos de legitimación dentro de la materia legislación procesal (FD 4).

Es criticable que el TC no haya examinado otros dos argumentos alegados a favor del encuadre de la acción pública ambiental judicial en la materia medio ambiente y que constan resumidos en los antecedentes de la sentencia. Dichos argumentos son los siguientes: a) es una norma adicional de protección conforme al art. 149.1.23 CE porque se trata de un derecho para activar la protección del medio ambiente, y b) es una institución que se utiliza en medio ambiente sin regularla como el TC ha admitido con otras instituciones como, por ejemplo, el tanteo y retracto en medio ambiente.

Segundo, una vez que el TC se centra en la materia legislación procesal, examina si la acción pública ambiental judicial puede considerarse una especialidad necesaria derivada de una particularidad del Derecho autonómico que permite el art. 149.1.6 CE (FD 4).

El TC recuerda que no es suficiente que la norma procesal autonómica mejore o innove la legislación procesal, sino que debe cumplir el requisito de "necesaria especialidad" del derecho sustantivo autonómico lo que exige tres operaciones: a) determinar el derecho sustantivo autonómico que tiene particularidades; b) señalar respecto de qué legislación procesal estatal (común o general) se predicen las eventuales especialidades de orden procesal del legislador autonómico; y c) indagar si entre las peculiaridades del Derecho sustantivo autonómico y las singularidades procesales existe una conexión directa tal que las justifique como necesarias. Señala que dicha justificación puede constar en la Ley o ser alegada en sede constitucional.

A continuación, el TC aplica estas tres operaciones al caso concreto: a) el Derecho sustantivo autonómico que tiene particularidades es la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; b) la legislación procesal estatal (común o general) es la referida a la categoría jurídica procesal de la acción pública o popular, sin que la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco introduzca propiamente ninguna especialidad sino una ampliación de la misma; y c) esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma, pues no consta ninguna justificación de dicha conexión en el preámbulo de la Ley 3/1998 que se limita a decir que se reconoce "el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento", ni tampoco en las alegaciones del Parlamento y del Gobierno Vasco. De hecho, el TC sigue nuevamente su posición negativa sobre la acción pública judicial de las leyes autonómicas en materia de vivienda que fueron objeto de las citadas SSTC 80/2018, de 5 de julio (FJ 5.a) y 97/2018, de 19 de septiembre (FJ 6).

El TC no comparte las justificaciones del Parlamento y del Gobierno Vasco, tal como comentamos resumidamente. Primero, alegan que la acción pública en la vía judicial figura en muchas otras leyes autonómicas ambientales (Ley de Castilla-La Mancha 4/2007, de 8 de marzo, Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, Ley balear 12/2016, de 17 de agosto, Decreto legislativo catalán 1/2009, de 21 de julio, Ley madrileña 7/1990, de 28 de junio, Ley gallega 8/2002, de 18 de diciembre y Ley canaria 1/1999, de 29 de enero), sin que se haya planteado su inconstitucionalidad al TC. Se desestima este argumento recordando que la falta de impugnación de disposiciones de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso es completamente irrelevante en el ejercicio de control de constitucionalidad. Y, segundo, manifiestan que se trata de una especialidad procesal conectada con el derecho sustantivo autonómico que es fomentar la participación pública y que se justifica en la necesidad de asumir los compromisos europeos e internacionales sobre un amplio acceso a la justicia en medio ambiente derivados del Convenio de Aarhus (en especial, art. 9.3) y del Derecho ambiental de la UE aprobado tras dicho Convenio. El TC hace una lectura parcial porque se centra sólo en los compromisos internacionales y europeos sobre acceso a la justicia en medio ambiente, para reproducir la jurisprudencia constitucional de que incorporación de dichos compromisos al ordenamiento jurídico interno debe hacerse de conformidad con el sistema constitucional de distribución de competencias y sin poder alterarlo. En cambio, no dice nada sobre la particularidad del derecho sustantivo autonómico que es fomentar la participación pública.

Además, el TC termina afirmando que sólo el Estado puede determinar los supuestos de legitimación en vía judicial en base a su competencia sobre legislación procesal. Y cita tanto los títulos generales de derecho o interés legítimo, como los títulos especiales de acción pública o popular respecto a la cual, reiterando la STC 97/2018, de 19 de septiembre (FJ 6), deja sentado que el art. 19.h LJCA ha optado por no hacer un reconocimiento general de la acción popular en el contencioso-administrativo, sino sólo cuando esté prevista en una ley estatal. Ahora bien, debemos puntualizar que el art. 19.h LJCA utiliza el término ley y es la jurisprudencia constitucional la que ha interpretado que sea una ley estatal. También el TC hace alusión, como título especial de legitimación, al previsto en los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006 y respecto al cual, muy acertadamente, evita la denominación legal de acción popular y utiliza el de “normas específicas para la defensa del medio ambiente en vía judicial”.

En fin, vemos como, tras las dos citadas sentencias de 2018 sobre la acción pública autonómica sobre vivienda en vía judicial, la STC vuelve a declarar inconstitucional una acción pública judicial en una Ley autonómica ahora en medio ambiente. Obviamente, esta sentencia no comporta la inconstitucionalidad de las acciones públicas ambientales judiciales previstas en muchas otras Leyes autonómicas. Pero sí las pone en peligro de ser objeto de cuestiones de inconstitucionalidad y, por tanto, representa un grave retroceso en la legitimación ambiental por acción pública. Ante este grave retroceso, planteamos tres posibles soluciones.

Primero, sería importante que el legislador estatal reconociera, expresamente, que las acciones públicas judiciales ambientales pueden figurar también en leyes autonómicas. Esto se puede hacer de forma general mediante una modificación del art. 19.h LJCA. O bien, en medio ambiente, mediante una modificación de la Ley 27/2006, tal como ya está previsto para la legitimación por habilitación legal del art. 22 que se remite a las normas sobre medio ambiente enumeradas en el art. 18.1 cuyo epígrafe n) se refiere a “Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica”.

Segundo, las acciones públicas judiciales ambientales previstas en otras leyes autonómicas no devienen inconstitucionales y los jueces y tribunales ordinarios deben aplicarlas. En ningún caso están obligados a plantear cuestiones de inconstitucionalidad, sino que pueden realizar una interpretación favorable del requisito constitucional de justificación de la especialidad procesal de la acción pública ambiental judicial por su conexión con las particularidades del derecho sustantivo autonómico, como podría ser fomentar la participación pública para proteger el medio ambiente y fortalecer la aplicación de la legislación ambiental. De hecho, como hemos advertido, la justificación en base a la participación pública ambiental no ha sido examinada por la STC.

Precisamente, esta justificación es la que consta en el Dictamen del Consell Consultiu (ahora Consell de Garanties Estatutàries) de la Generalitat de Catalunya 282/2007, de 29 de noviembre (Fundamento 4.2) para admitir la constitucionalidad de la acción pública judicial del art. 6 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Considera que estas necesarias especialidades son “aquelles que inevitablement es dedueixin de les reclamacions jurídiques substantives configurades per la norma autonòmica en virtut de les peculiaritats del dret creat per la Comunitat mateixa” y que “aquesta regulació processal ha de permetre als ciutadans encetar accions de caràcter administratiu o judicial a fi de coadjuvar en el control, per part de les institucions competents, del compliment de la legislació en els àmbits de l'habitatge i l'urbanisme.”

Ello sin perjuicio de que se pueda volver a plantear que la acción pública judicial ambiental forma parte de la materia medio ambiente en base a los siguientes dos argumentos que no han sido examinados por la STC: es una norma adicional de protección conforme al art. 149.1.23 CE porque se trata de un derecho para la protección del medio ambiente y la aplicación de la legislación ambiental y es una institución que se utiliza en medio ambiente sin regularla como el TC ha admitido con otras instituciones como, por ejemplo, el tanteo y retracto en medio ambiente.

Y tercero, sería conveniente que, en caso de ausencia de justificaciones de la acción pública judicial ambiental en las leyes autonómicas, se proceda a incorporarlas en algunos de los documentos que conforman el expediente de posibles modificaciones legislativas o reglamentarias posteriores. Es recomendable que dichas modificaciones no reproduzcan de nuevo la acción pública judicial ambiental ni contengan sus justificaciones, a tenor del riesgo de ser susceptibles de recursos de inconstitucionalidad o, en su caso, contenciosos-administrativos. Otra opción es que la ley autonómica reconozca la acción pública ambiental sin especificar que se limita al ámbito administrativo. Así consta en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi que ha derogado la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco. El art. 5.d establece: “A ejercer la acción pública para exigir a las administraciones públicas vascas el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación ambiental”.

4.2. LIMITACIONES ECONÓMICAS

4.2.1. Condena en costas

A continuación, destacamos dos aspectos de la condena en costas que limitan el acceso a la justicia en medio ambiente.

Primero, no hemos encontrado ningún caso en el que el TS haya condenado en costas por mala fe o temeridad, que es el criterio previsto para la estimación o desestimación parcial de las pretensiones del recurso contencioso-administrativo (art. 139.1 LJCA) y para la terminación del recurso de casación mediante sentencia, estableciendo el vencimiento sólo para la inadmisión (art. 139.3 y 93.4 LJCA). Por tanto, lo más frecuente es que cada parte asuma las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Así sucede, por ejemplo, cuando una ONG gana en casación, ya sea porque se le estima el recurso de casación (SSTS 641/2021 de 6 mayo, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente o 1270/2021, de 27 de octubre, Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico) o, siendo recurrida, se desestima el recurso (SSTS 206/2021 de 16 febrero, Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT y 1050/2021 de 19 julio, Ecologistas en Acción).

Como es bien sabido, el criterio de mala fe o temeridad da una relativa seguridad para no ser condenado en costas. Pero es una barrera económica cuando a quien actúa en defensa del medio ambiente se le estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo u obtiene una sentencia favorable en casación. En estos casos, el recurrente que –normalmente- tiene una limitada capacidad económica, no verá compensados los elevados costes del litigio. Y no se puede olvidar que no obtiene en beneficio particular que le compense los gastos del litigio, sino que actúa para la defensa del medio ambiente, que es un bien de todos.

Segundo, en base a la amplia facultad judicial de limitar la cuantía de las costas a una cifra máxima (art. 139.4 LJCA), la STS 178/2021 de 11 febrero (Sección 3ª), gradúa el importe en función de la relevancia de la actuación procesal de las partes que han de percibir las costas. En este caso, se desestima el recurso contencioso-administrativo de la Asociación Alianza Mar Blava contra el Real Decreto 1519/2018, de 28 de diciembre, por el que se otorga la segunda prórroga a la concesión de explotación de hidrocarburos "Casablanca" y la condena en costas a 3.000€ a favor de la Administración demandada y la codemandada Repsol Investigaciones Petrolíferas, S.A. Pero rebaja a 300€ las costas para otras tres empresas codemandadas, porque se limitaron, prácticamente, a adherirse a la contestación a la demanda de Repsol, con la única salvedad de una de ellas, que alegó la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación, la cual fue desestimada. Mientras, en los casos de inadmisión del recurso de casación de ONGs, el ATS 13452/2021, de 14 octubre 2021 (Sección 1ª) fija las costas en un total de 1.000€ a cargo de Ecologistas en Acción Madrid, a repartir por mitad entre cada una de las dos partes recurridas.

4.2.2. Asistencia jurídica gratuita

El TS continúa examinando el derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocida por el art. 23.2 de la Ley 27/2006 para aquellas ONGs que cumplan los requisitos del art. 23.1 de dicha Ley y que son los mismos establecidos para la legitimación por habilitación legal ambiental. Se confirma la jurisprudencia sobre dos aspectos, como son la no exigibilidad de la condena en costas cuando se cumplan los requisitos del art. 23.1 de la Ley 27/2006 y las negativas consecuencias de la no impugnación de la tasación de las costas, tal como comentamos seguidamente

Primero, muy acertadamente se consolida el criterio de que el derecho a la asistencia jurídica gratuita *ex lege* del art. 23.2 de la Ley 27/2006 impide la tasación de las costas que se deriven de la condena en costas. Así lo recuerda el ATS 8646/201, de 17 de junio de 2021 (Sección 1ª) que estima el recurso de revisión de la Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (ASDEN) contra los decretos que aprueban la tasación de costas a raíz de la condena en costas que se había dictado por inadmisión del recurso de casación. El TS deja sin efecto la tasación de las costas porque dicha asociación cumple con los requisitos del derecho a la asistencia jurídica gratuita *ex lege* del art. 23.2 de la Ley 27/2006 y se reiteran los ATS 16 de enero de 2018 (RC 405/2017) y 13 de marzo de 2019 (RC 42/2017) que han sido objeto de comentario en los correspondientes Anuarios del [Observatorio de Políticas Ambientales](#). Ahora bien, como ya hemos comentado, no podemos dejar de criticar otra vez que se utilice la incorrecta expresión de acción popular en asuntos ambientales que aparece en el art. 22 de la Ley 27/2006.

Segundo, lamentamos que el TS continúe sosteniendo que la falta de impugnación de la tasación de costas impide recurrir posteriormente el Decreto que las aprueba. Así lo declaran los ATS 1815/2021, de 12 de febrero de 2021 (Sección 1ª) y 10618/2021, de 21 de julio (Sección 1ª) que desestiman los recursos de revisión de la Confederación Ecologistas en Acción-CODA contra los decretos de tasación de costas simplemente por no haber impugnado previamente la tasación de costas. Aduce que “obviar el trámite de impugnación de la tasación de costas previsto en la LEC inhabilita la posibilidad de cuestionar *ex post* la aprobación de las mismas a través del recurso de revisión”. De hecho, confirma nuevamente este criterio con cita de diversa jurisprudencia (ente otros, ATS de 11 de julio de 2012, Sección 6ª, RR. 676/2008 y 8 de enero de 2019, Sección 1ª, RC 5359/2017) a la que podemos añadir el ATS de 6 de marzo de 2020 (RCA 3041/2019) comentado en el Anuario del año pasado. Vemos, pues, que el TS reitera las graves consecuencias de la no impugnación de la tasación de las costas en el plazo de 10 días establecido en el art. 244.3 LEC y, por tanto, se proceda a su

posterior aprobación mediante Decreto del Letrado de la Administración de Justicia. Manifiesta que obviar el trámite de impugnación de la tasación de costas previsto en la LEC inhabilita la posibilidad de cuestionar posteriormente la aprobación de las mismas a través del recurso de revisión.

Como ya hemos expuesto en otras ediciones del Anuario, consideramos que esta interpretación jurisprudencial del art. 244.3 LEC es frontalmente contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, al principio de amplio acceso a la justicia y a los requisitos de que los costes no sean prohibitivos y se eliminen o reduzcan los obstáculos económicos que dificulten el acceso a la justicia en medio ambiente. Así, se desprende del Derecho internacional (art. 9.2, 9.4 y 9.5 del Convenio de Aarhus), del Derecho de la UE (art. 19.1 TUE, art. 47.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y de diversas Directivas que se han adecuado al Convenio de Aarhus en materia de acceso a la justicia en medio ambiente) y de la propia Constitución española (art. 9.2, 24.1, 45 y 119).

Debemos insistir que el art. 244.3 LEC no establece ninguna prohibición de recurrir el Decreto del Letrado de la Administración de Justicia de aprobación de la tasación de costas por no haber impugnado la tasación previamente, sino que especifica que la falta de impugnación de la tasación en el plazo de 10 días comporta automáticamente la aprobación por el Letrado de la Administración de Justicia de la tasación antes practicada. De hecho, simplemente establece que contra dicho Decreto de aprobación de la tasación de costas cabe recurso directo de revisión. Por tanto, no existe impedimento alguno en interpretar que el silencio ante la tasación propuesta de las costas comporta su aprobación, sin perjuicio que se pueda presentar, posteriormente, recurso de revisión. Y dicho recurso de revisión debería ser estimado cuando la tasación aprobada de las costas es contraria al derecho a la justicia gratuita reconocido por el art. 23.2 de la Ley 27/2006 al no ser exigible dichas costas.

4.3. PRETENSIONES

Las pretensiones son un elemento central del acceso a la justicia en medio ambiente, porque son el objeto del proceso y configuran el contenido de la sentencia. El TS analiza dos aspectos de las pretensiones en medio ambiente: si son posibles pretensiones de condena a reparar el daño ambiental y si se produce una pérdida sobrevenida del objeto por la estimación de algunas de las pretensiones por la Administración.

En primer lugar, destacamos la STS 1270/2021, de 27 de octubre (Sección 5ª) que resuelve el recurso de casación presentado por la Junta de Castilla y León contra la sentencia del TSJ de Castilla y León (Sala de lo

Contencioso-Administrativo, Valladolid, RC 392/2017) de 12 de diciembre de 2019 que estimó el recurso contencioso-administrativo de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico y las dos siguientes pretensiones: a) anulación de la resolución de la Dirección General del Medio Natural (Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León) de 29 de julio de 2016 por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019; y b) condena a reparar el daño causado.

De particular interés es que la sentencia recurrida no se limitaba a estimar la pretensión de anular el Plan, sino también estima la pretensión de condena a la Administración de reparar el daño causado al medio ambiente al permitir ilegalmente la caza del lobo. Utiliza dos tipos de fundamentos jurídicos para sostener dicha pretensión de condena. Unos primeros fundamentos jurídicos generales como son el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho constitucional a un medio ambiente (art. 45 CE), el principio de quien contamina paga (art. 191.2 TFUE) y la tutela judicial de intereses colectivos (art. 7.3 de la LOPJ). Y otro fundamento jurídico específico relativo a las pretensiones como son las tradicionales pretensiones de plena jurisdicción del 31.2 de la LJCA, o sea, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Además, la sentencia recurrida, en base a la normativa aplicable, cuantificó el daño ambiental en 9.261€ por lobo abatido en 2016 (91 en total) lo que supone la cantidad de 842.721€. Especificó que dicha cantidad no debía ser percibida por la asociación recurrente, sino que la Administración tenía que destinarla a realizar todas las actuaciones necesarias para reparar el daño ambiental. Negó que la asociación pudiera percibir dicha cantidad porque no actúa para la satisfacción de un interés propio, sino en beneficio de un interés colectivo como es la conservación del medio ambiente. Y justificó que fuera la Administración la que destinase este importe a reparar el daño ambiental porque conforme al artículo 45.2 CE corresponde a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, y defender y restaurar el medio ambiente. A estos efectos, ordenó a la Administración presentar en fase de ejecución de sentencia un programa que comprendiese, como mínimo, las actuaciones necesarias para la recuperación del lobo ibérico, su conservación y divulgación de la importancia de la especie y su financiación (dentro del importe mencionado), teniendo presente que la finalidad es reparar el daño causado al medio ambiente por la caza de lobos.

El TS admitió el recurso de casación de la Junta de Castilla y León y declaró dos cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. La primera se refiere a la motivación para que una especie susceptible de actividad cinegética pueda ser incluida en el listado de especies cazables. Mientras la segunda es la que nos interesa más por cuanto se centra en la pretensión de condena de reparar el daño ambiental:

“Si los legitimados para deducir la acción popular prevista en los arts. 22 y 23 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, lo están también para instar el reconocimiento del resarcimiento económico de los perjuicios ambientales eventualmente causados y si, acreditados éstos, es conforme a derecho acordar su resarcimiento condenando a la Administración a la ejecución de un programa medioambiental por importe equivalente al daño estimado.”

A estos efectos, identifica, como normas jurídicas a interpretar, los art. 45 CE y 22 y 23 de la Ley 27/2006.

Es una lástima que el TS no haya entrado a examinar la segunda cuestión de interés casacional objetivo sobre pretensiones al haberse pronunciado a favor de la Administración recurrente en la primera cuestión y haya procedido a estimar el recurso de casación. No obstante, hace unas consideraciones generales sobre las pretensiones que son confusas y que hubiera sido mejor evitarlas. Señala que deben diferenciarse las actuaciones contrarias y perjudiciales para el medio ambiente en función del sujeto que las lleve a cabo: a) los que intervienen y operan en el medio ambiente se verán sometidos a las correspondientes sanciones e indemnizaciones citando, de forma genérica, las Leyes 42/2007 y 26/2007; y b) las Administraciones en el ejercicio de sus competencias de regulación, seguimiento y control, cuyas actuaciones podrán ser impugnadas y se podrá pedir la reposición de la legalidad alterada y la indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de los posibles perjudicados. A su vez, distingue la legitimación en defensa del interés colectivo para impugnar la actividad administrativa y obtener la reposición de la legalidad, y la legitimación para impugnar tal actividad administrativa cuando ha causado al particular un perjuicio que no tiene el deber de soportar, que es al que se refiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

De estas breves e imprecisas consideraciones del TS sobre la pretensión de reparación del daño ambiental, podemos deducir dos posicionamientos preliminares. Primera, las pretensiones para la defensa del interés colectivo ambiental se limitan a la anulación (art. 31.1 LJCA) y a la restitución de la legalidad que es una manifestación de la pretensión clásica de creación jurisprudencial de los efectos de la anulación. Y segunda, las pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento (art. 31.2 de la LJCA), sólo son aplicables a perjuicios causados a un particular que se vehicularan por la responsabilidad patrimonial cuando dicho perjuicio haya sido causado por la Administración pública.

Estas consideraciones preliminares del TS merecen una severa crítica porque en ellas reluce una visión reduccionista de la legitimación y una concepción restrictiva de las pretensiones en materia ambiental. En primer lugar, sorprende que aluda sólo a la legitimación ambiental por habilitación legal de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006 (además, como ya hemos dicho, con la incorrecta cita legal de acción popular) y haga caso omiso de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental. Y, en segundo lugar, ciertamente, la legitimación por habilitación legal de carácter objetivo sólo persigue la tutela de la legalidad y, por tanto, le corresponden las correspondientes pretensiones de restitución de la legalidad. Pero la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental es de carácter subjetivo y no persigue tan sólo la tutela de la legalidad, sino de dicha situación jurídica subjetiva ambiental. Parece que el TS rechaza algunas posiciones doctrinales (su máximo exponente fue Luis Ortega Álvarez) que sostienen la aplicación de las pretensiones de reconocimiento y restitución de una situación jurídica individualizada del art. 31.2 LJCA a las situaciones jurídicas colectivas ambientales.

Sin duda, es urgente modificar el art. 31 de la LJCA para dejar bien claras las pretensiones declarativas (más allá de la mera anulación) y de condena para la protección del medio ambiente, ya sea desde una perspectiva objetiva de restitución de la legalidad o de restitución de un interés legítimo colectivo ambiental. A pesar de ello, sería conveniente que el TS aplicara su capacidad creativa de creación de pretensiones de restitución de la legalidad, también para algo menos forzado como es hacer una interpretación de las pretensiones de reconocimiento y restitución de una situación jurídica individualizada del art. 31.2 LJCA que incluyeran las situaciones jurídicas colectivas ambientales. Además, dicha interpretación es conforme a la necesidad de pretensiones efectivas (art. 9.4 del Convenio de Aarhus) y al carácter efectivo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 19 TUE, 47 CDFUE y 24.1 CE).

En segundo lugar, es relevante el ATS 8260/2021, de 14 de junio de 2021 (Sección 3ª, RC 265/2020) porque desestima la solicitud de la Abogacía del Estado de que se tenga por terminado el proceso contencioso administrativo por pérdida sobrevenida de su objeto porque el Gobierno español ya había aprobado la Estrategia a Largo Plazo 2050 y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España (PNIEC), para el periodo 2021-2030. Es cierto que la aprobación de dichos planes figuraba como una de las pretensiones de las recurrentes Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA y Oxfam Intermón en este recurso contencioso-administrativo por inactividad climática del Gobierno español. Pero el TS examina correctamente las otras pretensiones para afirmar que, según el art. 22 LEC, no se produce una pérdida sobrevenida de su objeto porque “subsiste la pretensión de que se condene al Gobierno del Estado Español a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1. a) del Acuerdo de París de Cambio Climático, cumpla el objetivo de reducción de las gases de efecto invernadero en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, en cuanto el porcentaje de mitigación establecido del 23 % a su juicio no resulta satisfactorio para lograr la neutralidad climática a fin de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras.” Sin duda nos encontramos con el primer litigio climático estratégico en el Estado español y valoramos muy positivamente que el Tribunal Supremo haya realizado un acertado examen de todas las pretensiones esgrimidas para sostener la pervivencia de algunas de ellas y, por tanto, del objeto del recurso contencioso-administrativo.

El Abogado del Estado presentó recurso de reposición alegando que contra el PNIEC se había interpuesto un recurso contencioso-administrativo al TS (Sección 5ª, RC 162/2021). Este recurso es desestimado por el ATS 11024/2021, de 14 de septiembre (Sección 3ª, RC 265/2020) porque insiste en que perviven otras pretensiones prestacionales del recurso contra la inactividad que derivan del Acuerdo de París y de normativa de la UE. Reproducimos el siguiente fragmento bien significativo:

“en razón del objeto y la naturaleza de las pretensiones deducidas en este recurso contencioso-administrativo, en el momento procesal en que nos encontramos, ratificamos que no apreciamos que haya dejado de subsistir el interés legítimo de obtener tutela judicial, lo que impide acoger la solicitud de carencia sobrevenida de objeto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa, que faculta a los interesados a deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración cuando, entre otros supuestos, no hubiere cumplido íntegramente la pretensión

prestacional reclamada que tiene su origen en una disposición de carácter general (en este caso, un tratado internacional ratificado por el Estado Español y por la UE), y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil” (FJ 2).

4.4. EJECUCIÓN

Uno de los casos ambientales emblemáticos donde se muestra la dificultad de ejecutar sentencias en medio ambiente es el referido al famoso Hotel Algarrobico sobre el cual se dicta el ATS de 30 de marzo de 2021 (Sección 3ª, RCA 1947/2014) a raíz de un escrito presentado el 20 de julio de 2020 por Greenpeace España. Dicho escrito recuerda la STS 272/2016, de 10 de febrero (Sección 5ª) sobre la ilegalidad de este hotel, enumera hasta 14 sentencias y autos firmes de distintos tribunales y juzgados sobre la ilegalidad de dicho hotel cuya construcción está paralizada desde 2006 y pone de manifiesto que dichas resoluciones judiciales firmes no han tenido ningún efecto práctico porque el hotel continúa sin adaptar su superficie de protección a los 100 metros, los terrenos siguen clasificados como urbanizables en el PGOU, la licencia de obras no ha sido anulada, sigue en vigor la modificación de la planimetría realizada en El Algarrobico y la Junta de Andalucía no ha accedido a los terrenos objeto del retracto. Por todo ello, solicita a la Sala que adopte las medidas necesarias para ejecutar las citadas resoluciones judiciales firmes.

En este caso recordamos que la STSJ de Andalucía, con sede en Granada (RC 1295/2008) de 21 de marzo de 2014 estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Azata Patrimonio, S.L (promotora del Hotel Algarrobico) contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el cual se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado "El Algarrobico" que se incluye en la zona C3 y ST-2, ambos sectores de las NNSS de Carboneras. Posteriormente, la citada STS 272/2016, de 10 de febrero (Sección Quinta) declaró haber lugar al recurso de casación de la Junta de Andalucía y Greenpeace España contra la anterior sentencia y desestimó el recurso contencioso-administrativo de la empresa.

El TS manifiesta que la ejecución de su sentencia dictada en casación corresponde al TSJ de Andalucía al ser el que había conocido del asunto en primera o única instancia (art. 103.1 LJCA). Y a este fin ya había ordenado el 4 de marzo de 2016 testimonio de la sentencia para que fuera llevada a puro y debido efecto. Por tanto, aquí podría haber terminado el ATS. No obstante, se adentra en la ejecución de la sentencia desde dos perspectivas: una teórica y otra práctica para el caso concreto.

En primer lugar, realiza, con diversas citas jurisprudenciales, un repaso sobre la importancia de la ejecución de las sentencias firmes. Recuerda que la ejecución de sentencias firmes corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales (art. 117.3 CE, 2.1 LOPJ y 103.1 LJCA) y no a la Administración como sucedía en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa de 1956. También pone de relieve que la ejecución de sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) para lo que correlativamente se establecen los deberes de cumplirlas (art. 118 CE, 17.2 LOPJ y 103.2 LJCA) y de colaboración de todas las personas y entidades públicas o privadas (art. 118 CE, 17.1 LOPJ y 103.3. LJCA).

Y, en segundo lugar, el TS realiza actuaciones relativas a la ejecución de la sentencia al requerir informes de las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible la Junta de Andalucía y, con carácter mensual, al Ayuntamiento de Carboneras. Finalmente, remite al TSJ de Andalucía testimonio de las resoluciones dictadas a partir del 20 de julio de 2020 y los informes recibidos, así como indica que los informes mensuales sobre la ejecución de la sentencia deberán enviarse al TSJ de Andalucía, reservándose el TS la facultad de que pueda ordenar otra cosa. Vemos como el TS lleva a término algunas actuaciones de ejecución de la sentencia, después las remite al TSJ de Andalucía para que continúe con la ejecución de la sentencia al corresponderle llevarla a término y el TS se reserva la facultad de ordenar actuaciones de ejecución.

Podemos comprender el interés del TS en que se ejecute su sentencia dictada en casación después de todos los años transcurridos sin que se haya ejecutado. Pero se echa en falta que el TS no esgrima ningún fundamento jurídico que le permita realizar actuaciones de ejecución de la sentencia cuando reconoce que ésta corresponde al TSJ de Andalucía.

Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

SUMARIO: 1. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. 2. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRTR Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. 2.1. Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 23/2020, en materia de energía. 2.2. Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020. 2.2.1. El alcance de la elusión de la DIA en determinados proyectos financiados por el PRTR. 2.2.2. Las modificaciones generales operadas en la LEA 21/2013 por el Real Decreto 36/2020. 2.3. Las modificaciones introducidas por las leyes autonómicas de urgencia en materia de evaluación ambiental. 3. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS REFORMAS OPERADAS EN LA LEGISLACIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. NO ES CUESTIÓN DE PLAZOS. 4. EN CONCLUSIÓN. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La necesidad de implementar el Plan de Transformación Recuperación y Resiliencia ha llevado a una cascada de modificaciones legislativas de las que no ha quedado exento el control ambiental y particularmente el procedimiento de evaluación ambiental. En este trabajo se describen esas modificaciones a la vez que se hace una valoración crítica.

ABSTRACT: The implementation of the Recovery and Resilience Transformation Plan has driven to a cascade of legislative modifications where environmental control, and particularly the environmental assessment procedure, has not been exempted. This paper describes these modifications and offers a critical appreciation of them.

PALABRAS CLAVE: Evaluación ambiental, procedimiento administrativo, simplificación, reducción de plazos.

KEYWORDS: Environmental assessment, administrative procedure, simplification.

1. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU), integra el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, establecido mediante el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, y la Ayuda a la Recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-EU).

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está destinado a adoptar medidas de apoyo que promuevan los objetivos políticos de importancia europea, los denominados “pilares”. Entre estos pilares emerge con fuerza la transición ecológica, hasta el punto de que los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, en consonancia con tal objetivo, en ningún caso deben contener medidas de ejecución que puedan causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales (DNSH, *Do Not Significant Harm*). Es decir, sólo deben financiarse actividades y proyectos que respeten plenamente las normas ambientales y prioridades de la UE en materia climática y ambiental, así como el principio de “no causar un perjuicio significativo”.

En el caso de España, el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2020¹, fue aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, con un objetivo claro, la aplicación urgente de los fondos europeos con el fin de acelerar la recuperación y transformar el modelo económico español para que la recuperación sea “verde” además de digital, inclusiva y social en consonancia con lo establecido en el Mecanismo europeo. El PRTR

¹ Publicado mediante Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (BOE 30.04.2021)

dentro de la transición ecológica establece entre dos de sus ámbitos la transición energética y la economía circular, englobando proyectos muchos de los cuales están sometidos a técnicas de intervención ambiental previa, especialmente la evaluación ambiental.

De acuerdo con lo señalado, el PRTR contiene una evaluación inicial individualizada para cada medida, con el fin de asegurar el cumplimiento del principio de DNSH, con base en la metodología establecida en la Comunicación de la Comisión, por la que se aprueba la Guía Técnica sobre la aplicación el principio de “no causar un perjuicio significativo, en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”².

En este sentido debe tenerse en consideración la reciente Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en su Anexo III.B contiene un detallado análisis de riesgo sobre impactos medioambientales no deseados (DNSH) y en el anexo II.B.4 incluye un test específico de autoevaluación en relación con el cumplimiento de los requerimientos básicos.

Más recientemente y para garantizar lo antedicho se ha aprobado la Orden TED/1374/2021, de 1 de diciembre, por la que se crea la División para el Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental en la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, entre cuyas funciones está la de llevar a cabo el asesoramiento a los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado en el cumplimiento del principio de no causar daño significativo al medio ambiente y en el etiquetado climático.

En definitiva, y de acuerdo con el Mecanismo, el PRTR ha tenido que asumir que todos los proyectos que contiene en su ejecución deben tener en consideración el aspecto ambiental, el cumplimiento estricto de la normativa ambiental y además incluir una evaluación que garantice el criterio de DNSH, con el fin de gravitar todos ellos sobre el eje de la transición ecológica. Ello debe implicar que los procedimientos administrativos autorizatorios de los diferentes proyectos, faltaría más, deban cumplir escrupulosamente sus trámites de naturaleza ambiental, de manera ágil y concienzuda, que en ningún caso se debiera evitar la necesaria evaluación de los proyectos, garantizar que las evaluaciones tengan el plazo necesario ni más ni menos, sobre todo para facilitar la información y la participación y para que el análisis técnico de los órganos ambientales competentes sea el adecuado. Como afirma Pernas García, debería aprovecharse la aprobación de normas estatales y autonómicas para impulsar los proyectos PRTR, no

² DOUE C 58, 18.02.2021.

solo para agilizar y simplificar procedimientos, sino también para reforzar la exigencia de integración de criterios ambientales en la contratación pública, como vía para facilitar el cumplimiento del principio DNSH.³

2. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRTR Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Pese a todo lo señalado, la urgencia ha llevado a la aprobación de disposiciones tendentes a reducir los plazos necesarios para la evaluación ambiental o el control ambiental o incluso introduciendo nuevas excepciones, aunque de poco recorrido, a la preceptiva evaluación ambiental.

Para empezar, curiosamente el PRTR no fue sometido a evaluación ambiental estratégica pese a constituir un plan estatal que en buena medida constituye el marco de una serie de proyectos, muchos de los cuales necesariamente se tendrán que someter a evaluación de impacto ambiental. Esta omisión del trámite de evaluación ambiental estratégica ha impedido el procedimiento de evaluación participativo que conlleva la EAE, quizá justificado por la premura con la que era necesaria su aprobación para poder disponer de los fondos. En cualquier caso, llama poderosamente la atención y es una cuestión que ha pasado relativamente desapercibida.⁴

El desarrollo e implementación del PRTR ha conllevado la aprobación de un buen número de disposiciones a nivel estatal y autonómico con el fin de promover, incentivar, estimular y apoyar la inversión y el desarrollo económico en una serie de ámbitos económicos que se tratan de incentivar bajo el paraguas de los fondos europeos de recuperación.

Como se ha señalado, uno de los elementos clave, algunos lo ven como un obstáculo, para la ejecución en plazo de las inversiones públicas derivadas del PRTR será la adecuada articulación de los procedimientos de intervención administrativa, contractual y de autorización o evaluación ambiental, que afectan tanto a inversiones públicas como privadas en él previstas.⁵

³ PERNAS GARCÍA, J.J., «Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, p. 207.

⁴ No así para el Instituto Internacional de Derecho y medio ambiente, que en su informe sobre el PRTR lo pone de manifiesto y lo critica. IIDMA *El Plan de recuperación, transformación y resiliencia y el Estado de Derecho: Implicaciones ambientales*, febrero de 2021, pp. 7-10.

⁵ PERNAS GARCÍA, J.J., "Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas

2.1. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO-LEY 23/2020, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EN MATERIA DE ENERGÍA

Antes del Real Decreto-Ley 36/2020, al que nos referiremos en mayor detalle, es necesario destacar que a nivel estatal en 2020 ya se operó una previa modificación de Ley de evaluación ambiental. En concreto, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica que, además de modificar la LSE, introdujo las primeras modificaciones a la normativa de evaluación de impacto ambiental.⁶

Realmente la finalidad principal de esta norma ha sido evitar el retraso o paralización de un elevado número de proyectos solventes de energías renovables. Para ello, regula las condiciones para mantener los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad, atendiendo a la viabilidad técnica y a la solidez de los proyectos, en función del cumplimiento de los sucesivos hitos administrativos que son necesarios para su autorización y ejecución. En concreto, la obtención de la declaración de impacto ambiental favorable del proyecto, la obtención de la autorización administrativa previa, de construcción y de explotación.

Nótese, como ya se ha indicado, que una gran parte de los proyectos del PRTR está relacionado precisamente con el fomento de las energías renovables de cara a lograr la ansiada transición energética, elemento esencial de la transición ecológica y obviamente tales proyectos están sujetos a evaluación de impacto ambiental.

Estas previsiones contenidas en el Real Decreto 23/2020, se han visto afectadas por el reciente Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, que articula una extensión de los plazos de estos proyectos de energía renovable, fijando *el dies a quo* en el 25 de junio de 2020, de manera que permita realizar una evaluación ambiental garantista que pueda tener en consideración los efectos

para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas". *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. (BERNAL BLAY, M.A. y NAVARRO MOLINES, G. Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021.

⁶ Sobre este Real Decreto-Ley y su incidencia en los permisos, ALONSO MAS, M.J., "La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: el impacto sobre la normativa española", *Regulación del sector eléctrico y transición energética* (ALONSO MAS, M.J. y REVUELTA PÉREZ, I., Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 54-56.

acumulativos sobre el territorio de los diversos proyectos que concurren en una misma zona, evitando la caducidad de permisos de acceso por causas no imputables a los promotores. Por estos motivos, este Real Decreto-Ley 29/2021 extiende por un plazo adicional de nueve meses las fechas previstas en el Real Decreto-ley 23/2020, para los hitos intermedios relativos a la declaración de impacto ambiental y las autorizaciones administrativas previa y de construcción, sin extender en ningún caso el plazo total de cinco años para la obtención de la autorización de explotación.

En cualquier caso, además el Real Decreto-Ley 23/2020, operó una modificación de la Ley de evaluación ambiental, introduciendo nuevamente la regulación en la Ley de la prórroga de vigencia de las declaraciones de impacto, evitando así el vacío jurídico existente tras la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, que dando una nueva redacción al artículo 43 LEA suprimió las previsiones relativas a la prórroga de la DIA. La STC 53/2017 había declarado inconstitucionales el 43.2 LEA, idéntico al que ahora nuevamente se introduce, y el inciso del 43.3 "*Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto*" que también vuelve a resucitar, si bien ambos preceptos carecen de carácter básico y sólo se aplican a proyectos estatales, al igual que los plazos en ellos previstos. En cualquier caso, muchas leyes autonómicas en materia de evaluación ambiental habían previsto, y otras lo han hecho posteriormente, sus propias disposiciones relativas a la prórroga de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental, manteniendo en todo caso el plazo de 4 años de vigencia, dado su carácter básico⁷ y cuyo transcurso determina la caducidad de la DIA, conocida, como señala Sanz Rubiales, como "caducidad carga" más que como "caducidad sanción", teniendo la misma carácter declarativo y reglado.⁸

Lo que sí tiene carácter básico de esta nueva introducción de la prórroga de la DIA en la LEA es la previsión relativa a que el órgano ambiental sólo podrá acordar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron para realizar la evaluación de impacto ambiental, algo que ya había afirmado la STC 53/2017 considerándolo

⁷ La vigencia establecida en 4 años en el caso de la DIA es básica ya que "la previsión de un periodo máximo de vigencia de las declaraciones en cuestión y su extinción, una vez pasado el plazo, si no se aprueba el plan o programa, o se procede a la ejecución del proyecto evaluado, son disposiciones básicas para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en todo el territorio del Estado." STC 53/2017.

⁸ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 220-225.

“un requisito mínimo aplicable en todo el territorio para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en aquellos supuestos en que se solicite la prórroga de las declaraciones ambientales estratégicas o de las declaraciones de impacto ambiental, sin perjuicio de aquellos otros que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en aras de la protección del medio ambiente en su ámbito territorial para el caso de los planes, programas o proyectos cuya evaluación les compete”.

Curiosamente, la posibilidad de prórroga de la vigencia de la DAE en las evaluaciones ambientales estratégicas prevista para dos años, no fue en su día objeto de reforma, previéndose la estimación de la misma en caso de que el órgano ambiental no conteste en el plazo de seis meses a la solicitud del promotor. Lo que no se prevé, quizá porque no sea necesario, es la prórroga de la vigencia del Informe Ambiental Estratégico cuya vigencia es de nada menos que cuatro años, el doble que de la vigencia de la DAE.

Esta primera reforma de la LEA operada en junio de 2020, también se detiene en el Informe de Impacto Ambiental, el que recae sobre proyectos del Anexo II. En concreto, introduce un tercer posible pronunciamiento del órgano ambiental en el Informe. Como es sabido, el Informe Ambiental bien puede determinar que el proyecto deba someterse a EIA ordinaria de acuerdo con los criterios del Anexo III o bien que el proyecto no tenga efectos adversos significativos, indicando las medidas necesarias para que sea así. Ahora se introduce la posibilidad de que el Informe Ambiental establezca que no es posible dictar resolución fundada con base en la falta de elementos de juicio suficientes, procediéndose al archivo de actuaciones. Es de imaginar que la falta de elementos de juicio debiera ser imputable al promotor y no a la incapacidad del órgano ambiental. Esta amplia potestad que permite al órgano ambiental valorar el carácter esencial o no de la información obrante en el expediente, deberá ejercerse, como señala Sanz Rubiales, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, que lleva a evitar los efectos obstativos de la omisión de trámites que no afecten realmente a la capacidad de evaluación del órgano ambiental.⁹ Esta previsión no se contiene en cambio respecto del Informe Ambiental Estratégico de planes y programas, que sólo sigue previendo las dos primeras alternativas: que bien se someta a EAE ordinaria o que el plan carezca de efectos adversos (artículo 31 LEA).

⁹ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp.163-64.

La otra modificación radica en la resolución de la solicitud de prórroga sobre la vigencia del Informe Ambiental de proyectos solicitada por el promotor, cuyo silencio pasa de ser positivo a ser negativo, ya que la falta de resolución tendrá efectos desestimatorios. Y es que admitir el silencio positivo de la prórroga de un Informe Ambiental supondría admitir, sin saberlo a ciencia cierta, que no ha habido cambio posterior alguno de las circunstancias ambientales. Nuevamente es necesario señalar que esta previsión no se contiene respecto del Informe Ambiental Estratégico de planes y programas, que carece de la posibilidad de prórroga, si bien su vigencia es de nada menos que cuatro años.

Del mismo modo, se introducen modificaciones con el fin de agilizar el procedimiento para la determinación de alcance del estudio de impacto ambiental, teniendo por desistido al promotor caso de no subsanar en el plazo de 10 días la documentación inicial presentada junto con la solicitud si ésta careciera de la información exigible o fuera insuficiente para poder efectuar las consultas a las Administraciones Públicas afectadas. Así mismo, si transcurrido el plazo de diez días hábiles otorgado al efecto, el órgano ambiental no ha recibido los informes de las Administraciones públicas afectadas que resulten relevantes para la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance haciendo constar la ausencia de los informes solicitados para conocimiento del promotor y del órgano sustantivo. Con ello se trata de que se pueda determinar en todo caso el documento de alcance en el plazo establecido.

Finalmente, se introduce por este Real Decreto-Ley un plazo de 2 años de vigencia para el documento de alcance, perdiendo su vigencia transcurrido este plazo si el promotor no hubiera presentado el estudio de impacto ambiental.

2.2. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO-LEY 36/2020

2.2.1. EL ALCANCE DE LA ELUSIÓN DE LA EIA EN DETERMINADOS PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PRTR

La primera previsión en materia de evaluación ambiental contenida en este Real Decreto-Ley es la referida a la innecesariedad de someter a evaluación de impacto ambiental determinadas modificaciones de proyectos. Es decir, prevé que en determinados supuestos se pueda excepcionar la realización de la evaluación ambiental requerida.

Ello se hace a través del Capítulo VI del Título IV, que cuenta con un solo artículo, el artículo 66, bajo el título "Especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia" que señala se entenderá que concurren circunstancias excepcionales en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente.

Para entender de qué estamos hablando es necesario traer a colación el artículo 8.3 LEA, que prevé de manera excepcional la elusión de la EIA de determinados proyectos cuando así lo acuerde el Consejo de ministros y en determinados supuestos singulares que debieran ser objeto de interpretación restrictiva, de análisis caso por caso y únicamente en aquellos proyectos que tengan como único objetivo la defensa o la respuesta a supuestos de emergencia civil y siempre que además la evaluación ambiental requerida pudiera tener efectos negativos o perjudiciales para la finalidad del proyecto o en supuestos de reparación o mejora de infraestructuras críticas dañadas por acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional. Del carácter restrictivo y excepcional de estos supuestos da buena muestra el hecho de que la reforma de la LEA operada por la Ley 9/2018¹⁰, suprimiera la posibilidad de que mediante ley singular se excluyeran proyectos específicos de evaluación de impacto ambiental, en consonancia con la Directiva EIA que sólo permite excluir en tales casos la consulta pública y siempre que los objetivos relativos a la consulta pública se consiguen mediante el proceso legislativo. Esta reforma suprimió también la posible exclusión de la EIA de los centros penitenciarios.¹¹

¹⁰ Sobre esta reforma, LOZANO CUTANDA, B. "[Ley 9/2018: análisis de las modificaciones de la Ley de evaluación ambiental](#)" *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, 2019; GARCÍA URETA, A. "[Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental](#)" *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, 2019.

¹¹ Sobre esta exclusión, puede señalarse la STS de 9 de octubre de 2012, en relación con la cárcel de Pamplona. El Tribunal Supremo estimó el recurso contra el acuerdo del Consejo de Ministros que había excluido del procedimiento de evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción del nuevo centro penitenciario en la ciudad de Pamplona.

Por tanto, para aplicar esta excepción se debe demostrar que la aplicación de la evaluación del impacto ambiental resultaría contraproducente, es decir tuviera efectos perjudiciales para alcanzar algunos de los objetivos en cuestión (defensa, emergencia civil, reparación de infraestructuras críticas derivadas de acontecimientos catastróficos), precisión ésta inconcreta que bien pudiera dar lugar a interpretaciones amplias, en contra de lo que ha venido sosteniendo la jurisprudencia.

De hecho, la propia Comisión Europea en su Comunicación Documento orientativo relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental realiza una interpretación muy restrictiva de las excepciones previstas en el artículo 2.4 de la Directiva EIA. A nuestro legislador de urgencia no parece haberle suscitado muchas dudas la interpretación de casos excepcionales con la cláusula general del artículo 66.

Sobre la interpretación que ha hecho la jurisprudencia de estas excepciones, destacar, la STS 1075/2019, de 16 de julio, que anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2006 por el que excluía del trámite de evaluación de impacto ambiental los proyectos de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado sita en Mugardos. Esta sentencia anula el acuerdo de exención porque el art. 8 LEA solo preveía tal posibilidad en supuesto excepcionales y previa motivación, concluyendo el Tribunal Supremo que, si bien el Acuerdo cumplía con el requisito de la motivación legalmente exigida, no se adaptaba, por el contrario, al supuesto habilitante de la norma, esto es, que concurra un supuesto de excepcionalidad, no considerando como tal lo aducido por el Consejo Ministros.

En un sentido contrario y haciendo una interpretación amplia a mi juicio del artículo 8 LEA, estimando que la excepción es correctamente interpretada por el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 17 de mayo de 2017 y de 29 de noviembre de 2018, por la que se resuelven sendos recursos contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, por el que se declaraba excluido del procedimiento de EIA el proyecto "Protección del frente litoral de San Andrés", consistente en la construcción de un espigón exento para la defensa de la costa ubicado en aguas que forman parte de la zona de servicio del puerto de Santa Cruz de Tenerife. En el mismo sentido de entender justificada la excepción del sometimiento a EIA de una serie de parques eólicos en Canarias, la sentencia del TSJ de Canarias, de 11 de febrero de 2019, admite como curiosa causa de excepción la demora que supone el procedimiento y la consiguiente pérdida de rentabilidad para los promotores al quedar fuera de plazo para

aplicar las tarifas a territorios extrapeninsulares.¹² A juicio de la Sala canaria, dados los complicados trámites de obtención de la DIA, y a fin de conseguir el objetivo en relación a la política de promoción de energías alternativas, antes del vencimiento del plazo legal, el Gobierno de Canarias optó por simplificar tal trámite aprobando el Decreto impugnado, en el que eximía de la DIA mediante la sustitución de la DIA por informes menos complicados de obtener, señalando que tal Decreto se sustentaba en la Ley 3/2015, mediante la declaración formal de "inversiones de interés estratégico" para Canarias, y, en concreto, la medida exoneratoria de la DIA se sustentaba normativamente en el artículo 8.3 LEA. Por tanto, no atisba en la exclusión de la EIA prevista en el Decreto reproche jurídico.

Haciendo un análisis de la nueva exclusión introducida por el artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, debemos afirmar que no supone la exclusión de evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos financiados por el Instrumento Europeo de Recuperación, sino solo de meras modernizaciones o mejoras, se supone que de proyectos o instalaciones preexistentes. Además del texto de esta modificación debe inferirse lo siguiente:

En primer lugar, ha de tratarse de proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación. No se determina qué porcentaje debe entenderse como mínimo en la financiación parcial para que se pueda incluir como excepción del artículo 8.3 LEA de sometimiento a evaluación de impacto. Esto no deja de generar cierta inseguridad, dado que pudiera excluirse de evaluación cualquiera de los supuestos aquí previstos con que contase con alguna financiación del citado instrumento, aunque fuese mínima. Por consiguiente, debiera concretarse.

En segundo lugar, como se ha señalado, se elude el carácter singular, de caso por caso, de aplicación de las excepciones de sometimiento a evaluación de impacto ambiental. Esto no parece compatible con la Directiva EIA, ni con la propia regulación del 8.3 LEA. Y es que ahora se excluye toda una categoría de proyectos, bien es cierto que a priori de poca envergadura ambiental, con el simple requisito de estar financiados total o parcialmente con fondos de recuperación. Como señala el Documento de la Comisión

¹² Sobre la misma cuestión, véase la STSJ 333/2020, de Canarias de 11 de noviembre de 2020 que estima el recurso contra el Decreto planteado por una empresa eólica por no haber sido incluido. Curiosamente la Sala entiende carente de motivación el Decreto no en cuanto a la exclusión de la EIA, sino en cuanto a la motivación de porqué esas 19 empresas solicitantes (y no el resto) cumplen esos criterios; es éste el elemento que deviene decisivo para concluir la falta de motivación del Decreto: falta la aplicación de esos criterios, uno a uno, a las empresas beneficiadas, una a una y a las empresas excluidas, una a una.

sobre la interpretación del artículo 2.4, esta exención podría aplicarse únicamente en función de cada caso particular y no permitiría, por ejemplo, excluir a toda una categoría de proyectos, algo que en cambio ha hecho nuestro legislador.

Ahora bien, en el supuesto del artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, debemos poner de manifiesto su ámbito escasamente relevante desde un punto de vista ambiental o de cumplimiento de las finalidades de la normativa de evaluación ambiental. Nótese que, en su enunciado, ni siquiera se emplea el término "modificaciones" sino el de meras modernizaciones o mejoras que no entrañen nueva construcción, ni ampliación, ni afección alguna y que lejos de tener un impacto lo que conllevan sea una mejora de las condiciones ambientales, realmente es difícil de casar con los supuestos de modificación de proyectos de los Anexos I y II LEA que requieren evaluación ambiental ordinaria o simplificada. Sinceramente creo que sobre estos supuestos estaba excluida su evaluación ambiental antes y ahora.

Curiosamente, pese a lo señalado y a la interpretación que de estas excepciones ha hecho la Comisión, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el anteproyecto de Real Decreto-Ley *"valora positivamente esta previsión, en la medida en que aporta seguridad jurídica y facilita, al mismo tiempo, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 8.3 de la Ley 21/2013. No obstante, debe revisarse la redacción de este precepto, especialmente de la parte final relativa a los requisitos que deben concurrir para considerar que existen circunstancias excepcionales, a fin de dotarla de mayor claridad."*

Realmente, a mi juicio, esta modificación era innecesaria por varias razones ya que su alcance es limitado o nulo, porque tal y como está redactado este precepto, cumpliendo sus prescripciones, realmente tales modificaciones en pocos casos requerirían de evaluación ambiental siquiera simplificada.

Y es que es necesario preguntarse qué modificaciones respecto de proyectos ya evaluados y autorizados requieren de una nueva evaluación de impacto ambiental. El artículo 7 LEA arroja luz sobre este extremo.

La modificación del proyecto no implica la modificación de la DIA, sino una nueva DIA, siempre que dicha modificación sea sustancial, es decir, conllevará una nueva autorización sustantiva y en consecuencia una nueva DIA. De esta manera, la LEA en su artículo 7.1c exige nueva EIA ordinaria a *"Cualquier modificación de las características de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el anexo I."*

Es decir, ha de tratarse de una modificación sustancial que, de manera autónoma, esté dentro del anexo I LEA. Difícilmente bajo mi punto de vista, de acuerdo con la redacción del artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, las modificaciones a las que hace referencia son susceptibles de ser consideradas como las aquí exigidas para requerir una evaluación ordinaria, aunque el órgano ambiental disfruta de un amplio margen en la valoración sobre si tal modificación del proyecto es o no sustantiva para exigir una nueva DIA.¹³

Cuando la modificación no supere los umbrales del Anexo I, el artículo 7.2c) LEA exige el sometimiento a evaluación de impacto ambiental simplificada de cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Nótese que la evaluación se exige sólo cuando la misma tenga efectos ambientales adversos, concepto jurídico indeterminado basado en una serie de criterios de amplia apreciación¹⁴. *A sensu contrario*, si no tuviera esos efectos significativos, no será necesaria esa evaluación ambiental simplificada requerida para la modificación del proyecto, supuesto que se dará a la vista de la redacción del artículo 66 ya que tales modificaciones de proyecto, según su redacción, serán siempre beneficiosas para el medio ambiente.

Por consiguiente, el procedimiento que se eludiría con base en las excepciones previstas en el artículo 66 del Real Decreto-Ley sería el procedimiento simplificado regulado en los artículos 45-47 LEA que, como es sabido, es más sencillo y que lo normal es que culmine con informe ambiental. No gran cosa.

Algo muy importante a destacar es que tales excepciones no aplican en caso alguno cuando el proyecto pueda afectar a espacios Red Natura 2000, en cuyo caso deberá realizarse en todo caso la correspondiente evaluación adecuada. Así lo señala el propio apartado 5 del mismo artículo 8 LEA,

¹³ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p.213.

¹⁴ El mismo precepto señala que se entenderá que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.

introducido por la modificación de la LEA, mediante Ley 9/2018, en relación a los espacios Red Natura 2000 y a los que no se aplican las excepciones del artículo 8.3 de ninguna manera en lo que se refiere a la evaluación ambiental adecuada que exige el artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats transpuesta a nuestro ordenamiento a través del artículo 46 de la Ley 42/2007, de Patrimonio natural y biodiversidad. Este artículo, si bien admite su realización posterior en casos de fuerza mayor, catástrofes o accidentes graves.

Por consiguiente, en el hipotético caso de que un proyecto de los que enumera el artículo 66 del Decreto-Ley tuviera efectos sobre Red Natura 2000, no eludiría en caso alguno la evaluación ambiental adecuada exigida que, de acuerdo con el 7.2 LEA, sería la evaluación ambiental simplificada a la que se someten *los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000*.

En resumen, esta exclusión de la EIA, ya sea ordinaria o simplificada, sobre mejoras de proyectos que vayan a ser financiados con los fondos de recuperación a mi juicio tiene nula o escasa relevancia, caso de que vaya realmente a aplicarse, dado que de cumplirse los requisitos que por la propia normativa de los fondos se exige, no será necesaria en caso alguno.

Como señala Blanca Lozano es paradójico que una norma cuya principal finalidad es dar facilidades para ejecutar un plan cuyo eje principal es la transición ecológica prevea excepciones al principal instrumento de control ambiental a tales proyectos y además aproveche para reducir los plazos de tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental y de autorización ambiental integrada¹⁵.

No se entiende que si el Plan lo que pretende es financiar proyectos que redunden en el eje principal de la transición ecológica, se trate de obviar en su tramitación en algunos casos el instrumento de evaluación ambiental, teniendo en cuenta que, si tales proyectos contribuyen de manera decisiva a la protección ambiental, probablemente ni siquiera sea necesario su sometimiento a tal instrumento. En cualquier caso, la excepción que opera el artículo 66 particularmente se me antoja inaplicable.

¹⁵ LOZANO CUTANDA, B. "[Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia](#)" *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2021 p. 340

2.2.2. LAS MODIFICACIONES GENERALES OPERADAS EN LA LEA 21/2013 POR EL REAL DECRETO-LEY 36/2020

La otra gran modificación introducida por el Real Decreto-Ley 36/2020 en relación con la evaluación ambiental, ha sido la establecida en su Disposición Final 3ª. Esta modificación que afecta tanto a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos como a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, estén o no en el PRTR, se han circunscrito a una reducción de plazos en varios de sus trámites. Esta reducción en algunos casos es importante, en otros casos menor y en otros se circunscribe a suprimir la posibilidad de prórroga de tales plazos.

En ambos procedimientos de EAE y de EIA prácticamente se lleva a cabo la misma reducción de los citados plazos. Todo ello, como señala la propia exposición de motivos, en aras a dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica a los procedimientos de evaluación ambiental, y facilitar así la tramitación de proyectos que permitan impulsar la reactivación económica, especialmente en el marco de los planes de inversión en las áreas de las tecnologías limpias, el uso de energías renovables y de eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.¹⁶

Desde luego creer que todos los loables fines descritos se consiguen con una simple reducción de plazos en algunos trámites de los procedimientos de evaluación es cuando menos ingenuo. La agilidad no viene de una reducción en diez días hábiles de un plazo, ni mucho menos la seguridad jurídica que deviene de que tales plazos, sean mayores o menores, realmente se cumplan.

Esta reducción de plazos se aplica respecto de los procedimientos iniciados a partir de la entrada en vigor de esta modificación, tal y como señala la Disposición Transitoria del Real Decreto-Ley, es decir, a partir del 31 de diciembre de 2020.

A. Modificaciones introducidas en los plazos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica

La reducción de los plazos que se opera sobre este procedimiento presume una mayor agilidad en la tramitación y debemos suponer que para que sea así, se cumplirán tales plazos, más teniendo en cuenta que en tales procedimientos de EAE es la propia Administración siempre la promotora de los mismos.

¹⁶ Las modificaciones introducidas en el Real Decreto-Ley 36/2020, en materia ambiental, han sido objeto de análisis en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. "[La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia. Retrospectivas de futuro](#)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.114, 1 de julio de 2021.

Veamos sobre qué trámites y en qué dimensión se aplica esta reducción de plazos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

En la realización de las consultas previas y formulación del documento de alcance, el órgano ambiental pasa a disponer de un plazo de dos meses, desde la recepción de la solicitud de inicio del procedimiento de EAE. En este caso el plazo se reduce un mes frente al anterior que era de tres meses (artículo 17.2 LEA).

Esta reducción se opera acortando de 45 a 30 días hábiles el plazo de consultas previas, es decir, el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico (artículo 19.1 LEA).

Bien es cierto que en muchos casos las consultas previas, lamentablemente, no son objeto de respuesta.

Donde sí se opera una importantísima reducción de los plazos es en el plazo fijado para elaboración del estudio ambiental estratégico, para la realización de los trámites de información pública, consulta a las Administraciones afectadas y al público interesado y propuesta de plan o programa a la vista del resultado de estos trámites. Si el plazo fijado era de quince meses, pasa a reducirse a un plazo de nueve meses (artículo 17.3 LEA). Ello exigirá sin duda un cambio importante de mentalidad por parte de las Administraciones promotoras de los planes que necesariamente tienen que someterse a esta evaluación. A ello coadyuva el hecho de que la información pública también se reduce.

Esta importante reducción se opera en parte reduciendo el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para emitir los informes y alegaciones a la versión inicial del Plan o Programa y al Estudio Ambiental Estratégico, que de 45 días pasa a 30 días hábiles (artículo 19.1 LEA). Misma reducción del plazo, de 45 a 30 días hábiles, se opera respecto al plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para emitir informes y alegaciones, en el caso de modificación de la Declaración Ambiental Estratégica (artículo 22.2 LEA).

En cuanto al plazo del que dispone el órgano ambiental para realizar el análisis técnico del expediente y formular la Declaración Ambiental Estratégica, sigue siendo de 4 meses desde la recepción del expediente completo. No obstante, se suprime la posibilidad de prórroga que contenía la regulación anterior de dos meses más por razones debidamente justificadas

(artículo 25.1 LEA). El legislador entiende que ya no hay razones que justifiquen una prórroga de dos meses respecto de los cuatro meses iniciales para formular la Declaración Ambiental Estratégica en tiempo y forma.

La publicación de la DAE se debe realizar en el Boletín Oficial en el plazo de diez días hábiles en lugar de quince (artículo 25.3 LEA), misma reducción se opera también respecto de la publicación del Plan o Programa una vez aprobado.

En los supuestos de modificación de la Declaración Ambiental Estratégica, se reduce el plazo para la misma de tres a dos meses desde el inicio del procedimiento de modificación (artículo 28.5 LEA).

Finalmente, en lo que concierne a la Evaluación Ambiental Estratégica simplificada, se operan reducciones similares. Se reduce de 45 a 30 días hábiles el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el borrador del plan o programa y el documento ambiental estratégico (artículo 28.4 LEA).

En cuanto al plazo para formular el Informe Ambiental Estratégico se reduce el plazo de 4 a 3 meses, desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar (artículo 31.1 LEA). Respecto a la publicidad del citado Informe Ambiental Estratégico, fruto de la evaluación ambiental estratégica simplificada, también se reduce de 15 a 10 días hábiles el plazo para su publicación en el Boletín Oficial que corresponda (artículo 31.3 LEA), al igual que con la publicidad de la posterior aprobación del plan o programa de que se trate (artículo 32 LEA).

B. Modificaciones introducidas en los plazos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos

A imagen y semejanza de las reducciones de plazos operadas en cuanto a la tramitación de la evaluación ambiental estratégica, se introducen tales modificaciones en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos tanto ordinaria como simplificada, si bien ha de decirse que son menos y de menor calado ya que en lo sustantivo los plazos siguen siendo los mismos como veremos.

En el caso del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, las modificaciones son las siguientes:

En primer lugar, el plazo para la emisión del documento de alcance en caso de que el promotor lo solicite para redactar el estudio de impacto ambiental, se reduce de tres a dos meses contados a partir de la recepción de la solicitud del documento de alcance (artículo 34.1 LEA). Tal reducción

opera también un acortamiento del plazo de consultas previas de 30 a 20 días hábiles para que las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas se pronuncien al respecto (artículo 34.4 LEA).

Debe destacarse que no se opera reducción alguna en cuanto a los plazos de información pública y menos mal, dado que difícilmente se cohonestaría con los principios de información y participación públicas que la propia LEA prevé en concordancia con el Convenio de Aarhus de 1998 y la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El plazo para llevar a cabo el análisis técnico del expediente y formular la declaración de impacto ambiental sigue siendo el mismo, 4 meses, contados desde la recepción completa del expediente (artículo 33.4 LEA), si bien al igual que en el procedimiento de EAE, se suprime la posibilidad de prorrogar dicho plazo por dos meses más en los supuestos en que concurran razones justificadas debidamente motivadas. Sea cual sea la complejidad del expediente, el órgano ambiental ahora dispone de 4 meses, no más.

Nótese que el *dies a quo* de 4 meses para realizar el análisis técnico del expediente y formular la declaración de impacto ambiental viene determinado por la recepción del expediente completo. Si tal expediente no está completo generalmente por carencia de informes, el órgano ambiental solicitará la complitud del expediente (artículo 40.2 LEA). Pues bien, la siguiente modificación viene dada por la reducción del plazo de tres a dos meses de carencia para la remisión de los informes solicitados por el órgano ambiental al órgano sustantivo de cara a realizar el análisis técnico del expediente, caso de que se haya requerido la subsanación del expediente. En caso de transcurrir esos dos meses, el órgano ambiental podrá requerir al órgano superior jerárquico del que debía emitir el informe para que le requiera en el plazo de diez días tal emisión. La falta de tales informes suspenderá el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental.

Finalmente, se reduce el plazo para la publicación de la declaración de impacto ambiental en el Boletín Oficial de 15 a 10 días hábiles, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental (artículo 41.3).

En lo que respecta a la evaluación ambiental simplificada, a la que someten los proyectos del Anexo II LEIA, las modificaciones introducidas son escasas y apenas relevantes en cuanto al acortamiento de los plazos de determinados trámites del procedimiento.

Lo más destacado es que se reduce de 30 a 20 días hábiles el plazo del que disponen las Administraciones Públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el proyecto (artículo 46.2 LEA). El plazo para la formulación del Informe de Impacto Ambiental no se altera y sigue siendo de tres meses desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar, si bien se suprime la posibilidad ampliar el plazo para formular el Informe que antes se preveía de hasta 45 días hábiles adicionales por causas excepcionales (artículo 47.1 LEA). Al igual que en las demás evaluaciones, se reduce de 15 a 10 días hábiles el plazo para la publicación del informe ambiental en el Boletín Oficial correspondiente (artículo 47.3 LEA).

C. Carácter no básico de los preceptos modificados en la LEA

Después de todo lo expuesto, no obstante, debe destacarse en primer lugar que el artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, al igual que el artículo 8 en sus apartados 3 y 4, no tienen carácter básico y por tanto sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos, es decir sólo se aplican a los proyectos estatales en los que corresponde autorizar o aprobar y formular la DIA o la DAE al Estado.

Tampoco tienen carácter básico los preceptos que reducen los plazos de tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental, de acuerdo con la Disposición Final 8ª LEA¹⁷. Por consiguiente, tales previsiones sólo afectan en principio a los proyectos estatales, si bien, como veremos al final muchas CCAA al calor de la legislación del Estado se han aventurado a realizar las mismas modificaciones.

Estamos por tanto ante una modificación de disposiciones no básicas que sustituyen a normas previas también no básicas, dándose como señala Velasco Caballero, la paradoja de que, para la gestión de los mismos fondos europeos, el Estado dispone de reglas de gestión más favorables que las comunidades autónomas y las entidades locales, requiriendo respuesta diferenciada la cuestión sobre su aplicación supletoria en las CCAA.¹⁸ En el ámbito de la LEA debe recordarse que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 53/2017, anuló la disposición final undécima in fine, en la que se establecía que *“las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria”*, estimando que la expresión

¹⁷ En concreto, los plazos establecidos en los artículos 12, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la disposición adicional décima de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹⁸ Lo que hace detalladamente VELASCO CABALLERO, F. “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales” *REALA*, núm.16, 2021, pp.46 y ss.

“y supletoria” no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE. El TC señaló que corresponderá a los aplicadores del Derecho resolver cualquier laguna que pueda persistir en la legislación autonómica, las cuales deberán integrarse de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, in fine, CE. Lo cual así es con independencia de que medien o no remisiones recepticias por parte del legislador autonómico a la normativa estatal.

En cualquier caso, prácticamente todas las CCAA han aprobado sus propias normas de evaluación ambiental copiando en muchos casos la LEA y tras su modificación ahora operada, muchas han hecho las mismas modificaciones en cuanto a plazos.

2.3. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LAS LEYES AUTONÓMICAS DE URGENCIA EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Aunque será objeto de cada uno de los capítulos autonómicos de este [Observatorio](#), es necesario señalar que, tras esta normativa estatal, numerosas CCAA han aprobado normas similares en materia de evaluación ambiental tendentes a reducir plazos de sus procedimientos, so pretexto de la necesidad de agilizarlos para una recuperación económica.

En Galicia, a través de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, en su artículo 27 establece la tramitación conjunta de los distintos procedimientos relativos a una misma iniciativa empresarial incluido el trámite de evaluación ambiental. A renglón seguido, en su capítulo II bajo el título “Racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental” regula en detalle los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos y de evaluación ambiental simplificada, así como las evaluaciones de proyectos que puedan afectar a Red Natura 2000.

En Navarra, el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación de Navarra, introduce algunas especificaciones desde un punto de vista ambiental en lo que se refiere a proyectos de energía renovable y en particular para las instalaciones fotovoltaicas se establecen medidas para coordinar los procedimientos de evaluación ambiental y de autorización en suelo no urbanizable, con el trámite de autorización administrativa.

En Castilla-La Mancha, la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, prevé en su disposición final decimocuarta la modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

En el País Vasco, la reciente Ley 10/2021, de Administración Ambiental del País Vasco, ha incluido unos plazos propios distintos de los previstos en la LEA, en algunos casos más prolongados, en otros menos. Así por ejemplo en materia de EAE prevé un plazo de 3 meses para formularlo y una vigencia de 4 años para el documento de alcance. El trámite de información pública de la EAE ordinaria se mantiene en 45 días hábiles, en la EIA ordinaria es de 30 días. Ahora bien, el plazo del que dispone el órgano ambiental para formular la DAE y la DIA es menor, 3 meses, si bien prorrogables motivadamente por 2 meses más. La vigencia de DAE y DIA es de 4 años, y la caducidad es automática. No se prevé prórroga. El Informe Ambiental se debe formular en el plazo de 3 meses y su vigencia es también de cuatro años. Del mismo modo, además de las excepciones de evaluación ambiental de proyectos en términos similares al artículo 8 LEA, prevé un artículo de exclusión caso por caso (artículo 67).

En Castilla y León, se aprobó el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León, modificando los Anexos I y III del texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, estableciendo un traslado en masa de actividades sujetas a licencia ambiental, ahora pasan a comunicación que, cuando estén sujetos a evaluación ambiental, ésta se convierte en acto autorizador.

En el Principado de Asturias, se aprueba la Ley 4/2021, de medidas administrativas urgentes, una vez más con *“la finalidad y con el objetivo inmediato y urgente de eliminar o reducir trabas administrativas”* En materia de evaluación de impacto ambiental establece una serie de criterios de determinación de qué se entiende por modificación de un proyecto lo que implicaría la necesaria redeterminación de su evaluación ambiental. Para ello, se recurre en todo caso a un porcentaje idéntico, el del 15%. No alcanzo a entender la elección de esta cifra porcentual en todo caso como umbral para entender si la modificación es o no significativa. Del mismo modo, se contiene una referencia específica, también cómo no circunstanciada al porcentaje del 15%, en relación a los parques eólicos, proyectos estrella de la transición energética.

En la Comunidad de Extremadura, el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su capítulo IX introduce especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos que vayan a estar financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, en términos idénticos a los introducidos por la legislación estatal (artículo 40).

En la Región de Murcia se opera una importante modificación mediante el Decreto-ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental.

Mediante esta norma se opera una profusa modificación de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, mediante un artículo único, dividido en trece puntos, para adecuar los plazos de la normativa autonómica a las modificaciones de procedimiento y a los plazos establecidos por el Decreto-Ley 36/2020 en materia de evaluación ambiental, además de regular en detalle la evaluación ambiental adecuada en lo que concierne a las afecciones a espacios que integran la Red Natura 2000 en la Región de Murcia.

Finalmente, Andalucía, mediante el reciente Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, adopta medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, ha llevado a cabo importantes modificaciones, en materia de evaluación y autorizaciones ambientales previstas en la Ley 7/2007 de Andalucía.

3. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS REFORMAS OPERADAS EN LA LEGISLACIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. NO ES CUESTIÓN DE PLAZOS

Parece cuando menos curioso que se quiera garantizar la protección del medio ambiente, pilar fundamental del PRTR, y promover proyectos que coadyuven a ello, reduciendo los plazos de tramitación y resolución de los procedimientos ambientales que exigen de un análisis concienzudo y detallado sobre la compatibilidad de tales proyectos con el interés público ambiental que corresponde tutelar a la Administración en cada caso.

Algo advierte al respecto el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto-Ley al afirmar que

“Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del proyecto de Real Decreto-ley identificado en el preámbulo es fomentar la transición hacia una “economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural y eficientes en el uso de recursos”, preocupa que la significativa reducción de los plazos para evacuar algunos trámites de las evaluaciones ambientales (por ejemplo, el plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégico se reduce de quince a nueve meses) produzca, precisamente, un resultado contrario a aquel que pretende el proyecto normativo consultado.”

La simplificación administrativa no es un fin en sí mismo, sino que se justifica en tanto y cuanto se ponga al servicio de los intereses generales, en este caso ambientales, que la Administración debe tutelar.

Tratar de simplificar al máximo el procedimiento administrativo, reducir sus plazos porque sí, viéndolos como una carga o demora, más que como algo necesario, es una tendencia a mi juicio peligrosa. Se habla de optimizar la intervención de la Administración, en esto estaremos todos de acuerdo, en simplificar, acelerar y abaratar el conjunto de trámites administrativos, pero no en que estos se reduzcan a unos plazos de imposible cumplimiento.

A mi juicio, la solución a todos los males que se imputan a los procedimientos y cargas administrativas, quizá sea ingenuo, reside en algo tan sencillo como el estricto cumplimiento de los plazos establecidos en un procedimiento administrativo. No más, una ley que reduzca los plazos de resolución no va a solucionar nada por sí misma. La reducción de los plazos no es el bálsamo de Fierabrás que cura la falta de celeridad.

Bien, sin duda es un objetivo loable por parte del legislador reducir los plazos de tramitación para formular la DIA, la DAE o para otorgar una autorización ambiental integrada, pero cómo va a ser esto posible si los medios siguen siendo los mismos o menores. Para formular una DIA o DAE u otorgar una autorización ambiental integrada por parte del órgano ambiental competente es necesaria la previa admisión del estudio de impacto ambiental, ver si está completo, someterlo a información pública con una posición proactiva a la participación y después proceder al análisis técnico del expediente y a la formulación de la citada declaración. Ni que decir tiene que si se quiere reducir los plazos de emisión y que ésta sea realmente una declaración ambiental que parta del análisis exhaustivo del estudio de impacto ambiental, la empresa se me antoja difícil. A duras penas los órganos ambientales competentes llegan a cumplir los plazos actuales previo análisis

de los estudios de impacto ambiental o de las solicitudes de autorización ambiental presentados por los promotores. Si además se reducen los plazos, misión imposible.

Como señala Pernas García, reducir plazos

“se trata de la clásica medida normativa, que es aplicada en cada crisis económica, pero que no sirve para transformar la tozuda y precaria realidad de las administraciones públicas, con escasos recursos humanos y técnicos, para afrontar las reducciones progresivas de los plazos de tramitación de los procedimientos que se han producido en la última década.”¹⁹

Quizá el legislador esté pensando en suavizar y ¡de qué manera! las técnicas de control como la descrita. Me explico. Si realmente la Administración tiene que emitir un informe como la DIA o la DAE o un acto autorizador en un plazo reducido sobre una actividad importante y de cierta complejidad en la que se ven afectados múltiples intereses particulares y difusos, tendrá que confiar ciegamente en la propuesta presentada por el promotor y presumir de su legalidad y solvencia técnica. Con esto lo que trato de decir es que la DIA será una especie de fotocopia del estudio de impacto ambiental presentado por el promotor o que una autorización ambiental integrada seguirá a pies juntillas la propuesta presentada por el promotor en cuanto a valores límite de emisión y mejores tecnologías disponibles respecto de la explotación que se pretenda llevar a cabo.

En definitiva, estaríamos convirtiendo las autorizaciones u otras técnicas preventivas de control *ex ante* de determinadas actividades en declaraciones responsables encubiertas con forma de autorización, previo procedimiento en el que la perentoriedad de los plazos obligaría a la Administración a tener una confianza importante en la legalidad y solvencia de la solicitud y propuesta del solicitante. Quizá sea esta la solución en un futuro. Confiar en la solicitud y en la existencia de medios indirectos que obliguen de facto al promotor de cualquier proyecto o actividad a cumplir escrupulosamente la legalidad vigente, más aún en procedimientos en los que el silencio administrativo es obviamente negativo.

¹⁹ PERNAS GARCÍA, J.J. “Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas”. *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. (BERNAL BLAY, M.A. y NAVARRO MOLINES, G. Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021, pp.201-202.

Reducir legalmente los plazos de resolución o los plazos para emitir determinados informes preceptivos de poco o nada sirve si luego estos plazos no se van a cumplir. Se estará nuevamente en las mismas o peor.

4. EN CONCLUSIÓN

Llama poderosamente la atención que a la vez que la transición ecológica sea el eje sobre el que gravita la ejecución de los Fondos *Next Generation*, el PRTR no se sometiera a evaluación ambiental estratégica y que las previsiones contenidas en la legislación de urgencia para aplicación de estos fondos prevea excepciones a la evaluación de impacto ambiental de proyectos o con carácter general se haya aprovechado esta legislación para operar una simple reducción de plazos en la tramitación de procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos o en la autorización ambiental integrada. El hecho de que algunas de estas previsiones no tengan carácter básico ha llevado a muchas CCAA a adoptar disposiciones similares.

La búsqueda de la eficacia en la tramitación de los procedimientos administrativos a través de la celeridad en su tramitación ha sido una obsesión constante del legislador, no es nueva. Las leyes, por sí solas no solucionan nada, su efectiva aplicación con los medios y medidas necesarias es lo que las hace útiles o simple papel mojado. Reducir los plazos de los procedimientos administrativos no soluciona por sí solo el problema, al contrario, puede agrandarlo más aún en los procedimientos administrativos en los que rige el silencio negativo o en los que determinados informes son preceptivos. Si con los plazos actuales en muchos casos no llega el informe o la resolución en plazo, es difícil imaginar que estas nuevas previsiones solucionen el problema.

Igualmente, debe señalarse que los procedimientos ambientales requieren un tiempo de tramitación que hagan posible que la información y participación del público sean reales y efectivas, además del tiempo necesario para que las Administraciones interesadas puedan emitir sus informes sobre aspectos ambientales muy relevantes.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M.J. La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: el impacto sobre la normativa española. En: ALONSO

MAS, M.J. (Dir.); REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.) *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2021.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia. Retrospectivas de futuro. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-importancia-de-las-consideraciones-medioambientales-en-la-ejecucion-del-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-retrospectivas-de-futuro/> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

IIDMA (Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Estado de Derecho. Implicaciones Ambientales*, 2021. Disponible en: www.idima.org, (Fecha de último acceso 20/07/2022).

LOZANO CUTANDA, B. Ley 9/2018: análisis de las modificaciones de la Ley de evaluación ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-ley-92018-analisis-de-las-modificaciones-de-la-ley-de-evaluacion-ambiental/> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

- Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 332-360. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=332> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

PERNAS GARCÍA, J.J. Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 55, 2020.

- Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas. En: BERNAL BLAY, M.A. (Ed.); NAVARRO MOLINES, G. (Ed.). *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021.

SANZ RUBIALES, I. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

VELASCO CABALLERO, F. Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 16, 2021.

El acceso a la información ambiental: precisiones del TJUE en los conceptos de “autoridades públicas” y “comunicaciones internas”¹

Lucía Casado Casado

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 2.1. Normativa de la Unión Europea: modificación del Reglamento (CE) n.º 1367/2006. 3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 3.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 3.1.1. Sobre el concepto de “comunicaciones internas”. 3.1.2. Sobre el concepto de “autoridades públicas”: exclusión de los órganos jurisdiccionales. 3.2. Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. 3.2.1. Aplicación del trámite de alegaciones de terceros afectados al acceso a la información ambiental. 3.2.2. Amplitud del concepto de “información ambiental”. 4. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 4.1. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: continuidad de su doctrina. Entre la admisión y la desestimación de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. 4.2. Organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: doctrina de interés en materia ambiental. 4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de la reclamación ante una autoridad de transparencia en el ámbito del acceso a la

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado por el Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya.

información ambiental. 4.2.2. La inaplicación al acceso a la información ambiental de excepciones incluidas en la Ley de transparencia, pero no en la Ley reguladora del acceso a la información ambiental. 4.2.3. Acceso a copia del proyecto de una planta de incineración de residuos. 4.2.4. Concepto de "información ambiental": petición de copia de una solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza las novedades más relevantes que se han producido en relación con el acceso a la información en materia ambiental en 2020 y 2021. Con este fin, se estructura en tres partes principales, precedidas de una breve introducción en que se realiza una valoración general. En la primera, se destaca la normativa de interés aprobada en relación con el acceso a la información ambiental. En la segunda, se comentan varias sentencias de interés en este ámbito: dos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y tres de Tribunales Superiores de Justicia —dos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y una del Tribunal Superior de Justicia de Canarias—. Finalmente, en la tercera, se da cuenta de algunos pronunciamientos de interés, desde la perspectiva del acceso a la información ambiental, de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública, tanto a nivel estatal como autonómico.

ABSTRACT: This paper analyses the most relevant developments regarding the access to environmental information in 2020 and 2021. For this purpose, it is structured in three main parts, preceded by a brief introduction in which a general assessment is made. In the first part, the regulations of interest approved in relation to the access to environmental information are highlighted. In the second, different judgments of interest in this area are commented: two from the Court of Justice from the European Union and three from the Superior Court of Justice of Autonomous Communities —two from the Superior Court of Justice of Galicia and one from the Superior Court of Justice of Canarias—. Finally, in the third one, interesting pronouncements are taken into account, from the perspective of access to environmental information, by the authorities that guarantee the right of access to public information, both at the state and regional levels.

PALABRAS CLAVE: Información ambiental. Comunicaciones internas. Autoridades públicas. Transparencia. Información pública. Medio ambiente.

KEYWORDS: Environmental information. Internal communications. Public Authorities. Transparency. Public information. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental y es indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación pública y acceso a la justicia). Cuenta, además, con un marco jurídico muy avanzado, que recoge en términos muy amplios el derecho de acceso, como ya hemos venido poniendo de manifiesto en ediciones anteriores del [Observatorio de Políticas Ambientales](#)².

Este derecho de acceso a la información ambiental se ha utilizado ampliamente por los ciudadanos, tal y como se desprende del *Informe estadístico 2019 sobre acceso a la información ambiental*, elaborado en 2020 por la Oficina de Información Ambiental, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Vicesecretaría General Técnica. Según datos obrantes en este Informe, referidos a 2019, en la Oficina de Información Ambiental se registraron 4.439 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental. De ellas, 1.171 (26,38%) se formularon por escrito, 3.025 por teléfono (68,15%), 1.085 (24,44%) por correo electrónico, 243 (5,47%) de forma presencial, 84 (1,89%) por Sede Electrónica, y 2 (0,05%) fueron presentadas en Registros. Las principales materias de información ambiental solicitadas por escrito fueron las relativas a medidas y actividades que afectan o pueden afectar al medio ambiente y/o las destinadas a su protección. A éstas, siguieron, por orden, las relativas a aguas, atmósfera, energía, costas y diversidad biológica³. Del número total de solicitudes ambientales formuladas por escrito, 930 (79,42%) se respondieron en un plazo igual o inferior a un mes, directamente o por la propia unidad sectorial afectada; 86 (7,34%) fueron contestadas en un plazo superior al mes; y 155 (13,24%) no fueron resueltas, aunque se inició su tramitación y fueron posteriormente reclamadas por la Oficina de Información Ambiental a las unidades afectadas⁴. En cuanto a las solicitudes de información ambiental formuladas en 2019, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

² Vid. CASADO CASADO, L., “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 452-496; y CASADO CASADO, L., “[El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales](#)”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 551-580.

³ [Informe estadístico 2019 sobre acceso a la información ambiental](#), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, pp. 4-5, última consulta, 12 de enero de 2022.

⁴ *Ibidem*, pp. 5-6.

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se resolvió reconducirlas al procedimiento contemplado en la Ley 27/2006, dada la supletoriedad de aquella Ley respecto de ésta. Concretamente, se efectuaron 84 resoluciones de este tipo.

A pesar de los amplios términos en que se configura el derecho de acceso a la información ambiental y de que la mayor parte de solicitudes de información presentadas, por lo menos a nivel estatal, recibieron respuesta, todavía existen dificultades para garantizar un ejercicio efectivo del acceso a la información ambiental y continúan planteándose problemas en torno al propio concepto de “información medioambiental”, el alcance de algunos de los límites y excepciones legalmente previstos y las propias garantías del derecho de acceso, por citar sólo algunos ejemplos. Así se evidencia en los informes anuales que elabora el Defensor del Pueblo. En efecto, en el [Informe Anual 2019](#), se da cuenta del incumplimiento por parte de algunas administraciones públicas, cuando no poseen la información requerida, de la obligación de remitir la solicitud a la autoridad pública que la posea y de dar cuenta de ello al solicitante, así como de algunos supuestos de falta de respuesta por las autoridades públicas a solicitudes de información; asimismo, se plantea el alcance del derecho a identificar a los funcionarios públicos⁵. En cambio, llama la atención que en el [Informe Anual 2020](#) no haya ningún apartado específico sobre derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, a diferencia de lo que viene siendo habitual.

También se ponen de manifiesto algunos obstáculos encontrados en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental en el [Informe de cumplimiento del Convenio de Aarhus presentado por España en 2020](#). Entre ellos, se señalan la insuficiencia de los recursos materiales y humanos disponibles “para atender debidamente la totalidad de las obligaciones de acceso y difusión de la información ambiental en los plazos establecidos” (apartado XII); “la dificultad que existe en ciertas ocasiones para hacer compatible los derechos de propiedad intelectual y los de acceso a la información ambiental, así como alguna información que aunque se refiere a elementos ambientales tiene carácter comercial, e involucra la competencia entre empresas” (apartado VIII); y la confusión derivada de la existencia de dos leyes, una general —la Ley 19/2013— y otra específica —la Ley 27/2006—, en relación con el acceso a la información, lo que “en ocasiones lleva al público a pretender acceder a la información ambiental al amparo de la primera, y también se ha detectado que en algunos casos las Administraciones Públicas han aplicado de manera errónea los procedimientos en estos supuestos; estas casuísticas pueden dificultar el

⁵ [Informe Anual 2019](#), Volumen I, *Informe de gestión*, pp. 700-703.

derecho que asiste a los ciudadanos para obtener la información ambiental requerida y en su caso poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, al ser más favorable para el acceso a la información la norma específica que regula esta materia que la norma general" (apartado IV).

Asimismo, algunos casos han llegado a los tribunales, lo que evidencia las dificultades existentes, sobre todo, a la hora de aplicar determinadas excepciones para impedir el acceso a informaciones ambientales. En particular, en 2020 y 2021, hay varias sentencias interesantes en este ámbito de las que daremos cuenta en este trabajo, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como de los Tribunales Superiores de Justicia de Galicia y de Canarias.

Por último, también son una muestra de las dificultades que envuelven la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información ambiental los pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. En 2020 y 2021, ha habido algunas resoluciones muy interesantes en este ámbito, tanto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) como de los entes equivalentes creados en algunas comunidades autónomas. A ellas nos referiremos más adelante, poniendo de manifiesto la diversidad de posicionamientos existente entre estos organismos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental; y destacando especialmente las interpretaciones que se realizan de determinados límites al acceso a la información ambiental.

2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se destacan las normas de interés aprobadas en materia de acceso a la información ambiental en el período examinado.

2.1. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N° 1367/2006

En el ámbito de la Unión Europea, debe destacarse la aprobación del Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sin embargo, las modificaciones

que opera esta norma en el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (conocido como el Reglamento de Aarhus) no afectan al acceso a la información, sino al acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En efecto, a través de esta modificación, se mejora el mecanismo de revisión administrativa, creado en 2006, en beneficio de las ONG respecto a actos y omisiones administrativos de las instituciones y organismos de la Unión Europea. Cabe destacar, en primer lugar, la ampliación de la definición de “acto administrativo” para incluir actos de alcance general. Así, las ONG—u otros miembros del público que cumplan los criterios recogidos en el art. 11, como veremos—estarán legitimados para efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo de la Unión que haya adoptado el acto administrativo o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto, alegando que dicho acto u omisión vulneran el Derecho medioambiental. Así, podrán solicitar la revisión administrativa de “cualquier acto no legislativo por una institución u organismo de la Unión, que surta efectos jurídicos y externos y que contenga disposiciones que puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f)” [art. 2.1.g)]. De este modo, se amplía el alcance de la revisión, ya que, con anterioridad, el Reglamento de Aarhus solo se refería a “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”. Asimismo, también podrán solicitar la revisión en casos de supuesta omisión administrativa, teniendo en cuenta que también se modifica la definición de “omisión administrativa”, definida ahora como “la falta de adopción, por una institución u organismo de la Unión, de un acto no legislativo que surta efectos jurídicos y externos, cuando dicha falta de adopción pueda vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f”.

En segundo lugar, se alinean las referencias al Derecho medioambiental con los requisitos del Convenio. En efecto, en la nueva definición de “acto administrativo” se aclara que debe contener “disposiciones que puedan vulnera el Derecho medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f)”. Tal y como pone de manifiesto la Comisión, con la formulación anterior el Reglamento solo permitía la revisión de actos administrativos conforme al Derecho medioambiental, lo que “significa que, hasta ahora, al evaluar si un acto puede ser objeto de una solicitud de revisión interna, las instituciones y organismos de la Unión Europea solo han observado si el acto administrativo impugnado pretendía contribuir a los objetivos de la política medioambiental, en lugar de centrarse

en si vulneraba o no el Derecho medioambiental”⁶. En cambio, ahora se garantiza que la revisión interna sea posible para todos estos actos con efectos sobre los objetivos de la política medioambiental. Así, se incluyen también los actos que no se adoptaron con arreglo a la base jurídica de la política ambiental, pero que contienen disposiciones que, debido a sus efectos, pueden vulnerar el Derecho medioambiental de la Unión Europea en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento⁷. De este modo, el mecanismo de revisión interna estará en consonancia con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que se refiere a las acciones u omisiones que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental.

En tercer lugar, se amplían los plazos para el procedimiento de revisión interna, con el fin de permitir que la evaluación tenga una calidad adecuada. En particular, se amplía el plazo para que las ONG —u otros miembros del público que cumplan los criterios recogidos en el art. 11, como veremos— puedan formular solicitudes de revisión interna de seis a ocho semanas a partir de la adopción, notificación o publicación del acto administrativo —tomándose como referencia la más tardía de esas fechas— o, en caso de supuesta omisión administrativa, a partir de la fecha en que se exigía el acto administrativo. También se amplía en cuatro semanas el plazo para que la institución u organismo de la Unión examine la solicitud. De este modo, deberá dar respuesta escrita lo antes posible, y a más tardar en un plazo de dieciséis semanas —con anterioridad, doce semanas— a partir de la expiración del plazo de ocho semanas a que nos hemos referido anteriormente. Tal y como pone de manifiesto la Comisión, “El tiempo adicional disponible para las ONG debería permitirles ofrecer los argumentos de hecho y de derecho necesarios al cuestionar los actos y omisiones administrativos que vulneran el Derecho medioambiental de la Unión Europea. Ampliar el tiempo disponible para que las instituciones y organismos de la Unión Europea aporten una respuesta debería permitirles

⁶ [Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#) [COM (2020) 642 final, Bruselas, 14 de octubre de 2020, p. 5].

⁷ El artículo 2.1.f) del Reglamento de Aarhus define “Derecho medioambiental” como “la legislación comunitaria que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.

realizar revisiones más exhaustivas. Asimismo, el tiempo adicional debería reforzar el derecho a una buena administración en virtud del artículo 41 de la Carta⁸.

Por último, se amplía la legitimación activa para poder efectuar solicitudes de revisión interna. En tanto que, en la versión originaria, el Reglamento de Aarhus limitaba esta posibilidad a cualquier organización no gubernamental que cumpliera los criterios del artículo 11 (ser una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro con arreglo a legislación o práctica nacional de un Estado miembro; tener por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental; haber existido durante más de dos años y estar trabajando activamente en el objetivo mencionado anteriormente; y que el asunto a que se refiera la solicitud de revisión interna entre en el ámbito de su objetivo y de sus actividades), ahora se amplía también a otros miembros del público, siempre que se cumplan las condiciones siguientes: deberán demostrar que la presunta vulneración del Derecho medioambiental de la Unión conlleva un menoscabo a sus derechos y que se ven directamente afectados por dicho menoscabo en comparación con el público en general; y que existe un interés público suficiente y que la solicitud cuenta con el apoyo de al menos 4.000 miembros del público que residen o están establecidos en al menos cinco Estados miembros, y que al menos 250 miembros del público proceden de cada uno de esos Estados miembros.

3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Durante los años 2020 y 2021, deben destacarse varias sentencias en relación con el acceso a la información en materia ambiental. En particular, analizamos dos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (concretamente, del Tribunal General) y tres de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

3.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, destacamos dos sentencias de interés, ambas de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19) y la de 15 de abril de 2021, *Friends of the Irish Environment Ltd* (asunto C-470/19).

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, *cit.*, pp. 6-7.

3.1.1. Sobre el concepto de “comunicaciones internas”

En la Sentencia de 20 de enero de 2021, con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), el TJUE tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la excepción contenida en el artículo 4.1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si “la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación”. Esta petición de decisión prejudicial se presenta en el contexto de un litigio entre el *Land Baden-Württemberg* y una persona física, en relación con una solicitud de información medioambiental para acceder a determinados documentos relativos a la tala de árboles del *Staatsministerium Baden-Württemberg* relativos al proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte denominado “Stuttgart 21”, en el *Stuttgarter Schlossgarten*.

Para analizar el alcance de esta excepción, con carácter previo, el TJUE recuerda que los motivos de denegación deben interpretarse de forma restrictiva, de modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de tal divulgación (apartado 33). Posteriormente, entra a analizar el concepto de “comunicaciones internas” —concepto no definido por la Directiva y en relación con el cual tampoco existe remisión alguna al Derecho de los Estados miembros—, al que debe dar una interpretación autónoma y uniforme, teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objeto perseguido por la normativa. En cuanto al concepto de “comunicación”, interpreta que se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, que puede ser una entidad abstracta, los miembros de una administración, el consejo de administración de una persona jurídica o una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades —un empleado o un funcionario— (apartado 37). Además, diferencia entre los conceptos de “comunicación” y “documento”, ya que este último no se refiere necesariamente a una información dirigida a alguien (apartado 40). Por lo que respecta al término “interna”, considera que solo es información ambiental interna “la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público” (apartado 42).

A la vista de estas consideraciones, advierte que “la excepción que permite denegar el acceso a las comunicaciones internas tiene por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un

espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 44). Y, en cuanto a su alcance, señala que esta excepción “debe interpretarse en el sentido de que el concepto de ‘comunicaciones internas’ incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción” (apartado 53). Además, deja claro, por una parte, que “el hecho de que una información medioambiental pueda salir de la esfera interna de una autoridad pública en un momento determinado, en particular cuando esté destinada a ser publicada en el futuro, no hace que la comunicación que contiene dicha información pierda inmediatamente su carácter interno” (apartado 49). Por otra, que la Directiva “no indica en modo alguno que el concepto de ‘comunicaciones internas’ deba interpretarse en el sentido de que solo comprende las opiniones personales de los empleados al servicio de una administración pública y los documentos esenciales, o incluso que no incluye la información de naturaleza fáctica. Además, tales limitaciones serían incompatibles con el objetivo de dicha disposición, a saber, la creación, en favor de las autoridades públicas, de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos” (apartado 50).

Por otra parte, el TJUE también interpreta que la aplicabilidad de esta excepción al derecho de acceso a la información medioambiental no está limitada en el tiempo. Por lo tanto, no depende de la fase en que se encuentre un procedimiento administrativo. De este modo, “la terminación de tal procedimiento o de una fase de este, marcada por la adopción de una decisión por una autoridad pública o por la finalización de un documento, no puede ser determinante para la aplicabilidad” de esta excepción (apartado 56). Sin embargo, “esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida” (apartado 70).

3.1.2. Sobre el concepto de “autoridades públicas”: exclusión de los órganos jurisdiccionales

En la Sentencia de 15 de abril de 2021, se resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por la *High Court* (Tribunal Superior, Irlanda), que tiene por objeto la interpretación del concepto de “autoridades públicas” recogido en el artículo 2.2 de la Directiva 2003/4/CE. Esta petición se presenta en el contexto de un litigio entre *Friends of the Irish Environment Ltd* y el *Commissioner for Environmental Information* (Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente, Irlanda), en relación con el acceso a los autos de un procedimiento judicial concluido.

En el marco de esta decisión prejudicial, el TJUE debe entrar a interpretar el alcance del concepto de “autoridades públicas” y determinar si la Directiva 2003/4/CE ampara el acceso a los autos de un procedimiento judicial concluido. Con relación al concepto de “autoridades públicas”, el Tribunal señala que, a falta de mención expresa en este sentido en la Directiva 2003/4/CE, los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su autoridad no son autoridades públicas y, por lo tanto, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Para el Tribunal, ni el Convenio de Aarhus ni la Directiva 2003/4/CE pretendían incluir dentro del concepto de “autoridad pública” a los órganos jurisdiccionales, sino únicamente a las autoridades administrativas, que son las que, en el seno de los Estados habitualmente poseen información ambiental en el ejercicio de sus funciones (apartado 34). Es más, interpreta que cuando la Directiva, en su artículo 2, faculta a los Estados miembros para excluir del concepto de “autoridad pública” a “las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo”, se refiere a las entidades o instituciones que encajen en la definición institucional del concepto de “autoridades públicas” dada en el artículo 2.2, párrafo primero, de la referida Directiva, como determinadas autoridades administrativas independientes, que pueden puntualmente, actuar en calidad de órgano jurisdiccional sin que tengan naturaleza de órgano jurisdiccional (apartados 33 y 38). En consecuencia, los órganos jurisdiccionales “no están sujetos a la obligación prevista por esta de dar acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder” (apartado 40). Por consiguiente, “En estas circunstancias, corresponde exclusivamente a los Estados miembros establecer, en su caso, el derecho de acceso del público a la información contenida en los autos judiciales y definir su régimen de ejercicio” (apartado 40).

De esta interpretación se deriva que la Directiva 2003/4/CE “debe interpretarse en el sentido de que no regula el acceso a la información medioambiental contenida en los autos judiciales, ya que ni los órganos jurisdiccionales ni las entidades o las instituciones que se hallan bajo su autoridad y mantienen así vínculos estrechos con estos constituyen ‘autoridades públicas’ en el sentido de esa disposición, por lo que no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la referida Directiva” (apartado 44). En efecto, como pone de manifiesto el Tribunal, la Directiva no incluye el acceso a “los escritos procesales y los demás documentos aportados a los autos de procesos judiciales en materia de medio ambiente, ya que el legislador de la Unión no pretendió favorecer la información del público en materia judicial y la participación de este en la toma de decisiones en esa materia” (apartado 37).

3.2. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el período examinado, destacamos tres sentencias procedentes de Tribunales Superiores de Justicia, de interés en cuanto plantean algunas cuestiones procedimentales relacionadas con el acceso a la información ambiental y se pronuncian sobre el propio concepto de “información ambiental”. Dos de ellas han sido dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y otra por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

3.2.1. Aplicación del trámite de alegaciones de terceros afectados al acceso a la información ambiental

Entre los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en materia de acceso a la información ambiental destaca la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 54/2020, de 14 de febrero de 2020 (Sección 3ª, recurso núm. 7285/2018, ponente: Juan Bautista Quintas Rodríguez). Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por varias asociaciones y un sindicato contra la Instrucción 67/2018, de 3 de agosto de 2018, de la Dirección Xeral de Minas de Galicia, sobre acceso a la información pública en materia de minas (publicada en el DOGA núm. 157, de 20 de agosto de 2018).

En esta Sentencia, se plantea una cuestión de gran interés, como es la de si puede aplicarse al ámbito del acceso a la información ambiental el trámite de alegaciones de terceros afectados previsto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ello es relevante, teniendo en cuenta que se trata de un trámite no previsto en la Ley 27/2006—sí, en cambio, en alguna norma autonómica⁹— y que supondría añadir al acceso a la información ambiental restricciones no previstas en esta Ley cuya conformidad con el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE debe examinarse.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al hilo del análisis de la conformidad con el ordenamiento jurídico de la Instrucción 67/2018, de 3 de agosto de 2018, de la Dirección Xeral de Minas de Galicia, sobre acceso a la información pública en materia de minas, entiende que, a falta de previsión en la Ley 27/2006 y a falta de desarrollo reglamentario específico

⁹ *Vid.* el artículo 27 del Decreto de Andalucía 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.

de la misma, la Ley de transparencia y, en particular, este trámite, ha de ser aplicado al acceso a la información ambiental, ya que esta Ley debe aplicarse de forma supletoria en todo lo no previsto en la Ley 27/2006, por establecerlo así expresamente su disposición adicional primera, apartado tercero. Considera el Tribunal que ello no vulneraría ni el Convenio de Aarhus ni la Directiva 2003/4/CE, que ya se hacen eco de la necesidad de proteger a terceros perjudicados por la revelación de información, al contemplar determinados supuestos de denegación de la información solicitada en función de derechos o intereses de terceros —arts. 4.4 del Convenio y 4 de la Directiva— y prever que los Estados miembros puedan disponer que los terceros perjudicados por la revelación de información también tengan acceso a un procedimiento de recurso, lo que implica el conocimiento por el tercero de la solicitud —art. 6 de la Directiva—.

A mayor abundamiento, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia añade dos argumentos para justificar la aplicación supletoria del trámite de alegaciones de terceros con derechos o intereses afectados a los procedimientos de acceso a la información ambiental. Por una parte, apela al artículo 4.4 del Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que prevé un trámite similar; y al artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que declara aplicable a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental el Reglamento(CE) n° 1049/2001. Por otra, indica que “numerosos Autos recientes de diversos Juzgados reconocen el deber de tutela de los derechos de los terceros afectados por la información medioambiental al acordar la medida provisional de suspensión de la ejecución de las resoluciones de acceso a información medioambiental dictadas por la Administración autonómica minera, entre los que cabe citar el Auto 36/2019 de 25-3-2019 del Juzgado Contencioso-Administrativo n° 1 de Lugo, Auto 33/2019, de 15-3-2019, del Juzgado Contencioso-Administrativo n° 2 de Lugo o el Auto 78/2018, de 10-7-2018, del Juzgado Contencioso-Administrativo n° 2 de Lugo, entre otros” (FJ 5°).

3.2.2. Amplitud del concepto de “información ambiental”

Por lo que respecta al concepto de “información ambiental” resultan de interés tanto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 135/2020, de 19 de junio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso núm. 7166/2019, ponente: Francisco

Javier Cambón García) como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) núm. 393/2020, de 16 de diciembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, recurso núm. 155/2019, Ponente: Óscar Bosch Benítez).

En la primera de ellas, el Tribunal se hace eco de la amplitud con que se configura el concepto de “información ambiental” en la Ley 27/2006 e insiste en que se incluye dentro del mismo la información relativa a la diversidad biológica y sus componentes. Por este motivo, frente a lo sostenido por la entidad recurrente —una sociedad mercantil—, que impugnaba una resolución del Director Xeral de Enerxía e Minas que daba acceso a una persona física a los informes periódicos elaborados por dicha entidad, de acuerdo con el Plan de Vigilancia, sobre la población de aves para el Parque Eólico Montouto y remitidos a la administración para que controlase el cumplimiento ambiental de su plan de explotación eólica, considera que tales informes pueden ser calificados de “información pública” con arreglo a la Ley gallega 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno y como “información ambiental” de acuerdo con la Ley 27/2006 (FFJJ 2º y 3º). Además, insiste en que la Ley 27/2006 no exige siquiera explicar una motivación para formular una solicitud de información ambiental y considera que “el hecho de que el solicitante pretenda incorporarlos a una noticia periodística está amparado por el derecho a la libertad de información, de trasladar a los medios de comunicación las informaciones de relevancia pública” (FJ 3º).

En la segunda, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias también se pronuncia sobre la amplitud del concepto de “información ambiental” y lo hace en los términos siguientes: “Del examen de la citada Ley 27/2006 se infiere que la ‘información ambiental’ se recoge en términos muy amplios. Tal como destaca la doctrina, la ley ha preferido pecar de prolija en su enunciación de las cuestiones sobre las que ha de versar la información, que permitir cualquier denegación de información con transcendencia, incluso indirecta, acerca de los elementos que conforman el medio ambiente. Nótese que las autoridades públicas están obligadas a prestar la información solicitada, aunque no ostenten responsabilidades en materia medioambiental, bastando que la información que se requiere obre en su poder (art. 2.5 de la Ley 27/2006)” (FJ 1º).

Además, en esta Sentencia se pone de manifiesto la importancia que tiene el cumplimiento por parte de las administraciones públicas de las obligaciones generales contenidas en el artículo 5 y también el respeto de las garantías contenidas en el artículo 10.2 de la Ley 27/2006, obviadas en el litigio que origina la Sentencia por parte del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria (FJ 1º). Al respecto, señala el Tribunal que “el Ayuntamiento

demandado (ahora recurrente) incumplió las obligaciones que en relación con la solicitud de información ambiental fue ejercitada por la entidad ecologista apelada (...). La inobservancia en la que incurrió la Administración apelante es patente: no sólo dejó de comunicar su imposibilidad de informar, o su negativa a facilitar la información interesada, sino que no dio respuesta a dicha petición de información (art. 10 de la Ley 27/2006). Y esta actitud claramente criticable, en cuanto incumplidora de los deberes que a las autoridades públicas competentes impone dicha regulación legal de acceso a la información y participación pública, es la que ha obligado a la entidad actora a interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo” (FJ 2º). Por ello, hace una llamada de atención al Ayuntamiento: “En definitiva, en lugar de argüir que el Colectivo Turcón Ecologistas en Acción tenía que haber sabido que el Ayuntamiento no tenía competencia en la materia, lo que ha de exigirse de la Administración es que cumpla su obligación y no vulnere —por omisión— los derechos reconocidos en la Ley 27/2006 (cumplimiento que tampoco implicaba un gran esfuerzo, dicho sea de paso)” (FJ 2º).

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2020 y 2021, ha habido numerosos pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública relacionados con la información ambiental, tanto a nivel estatal —CTBG— como a nivel autonómico —autoridades equivalentes creadas en algunas comunidades autónomas—. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.1. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: CONTINUIDAD DE SU DOCTRINA. ENTRE LA ADMISIÓN Y LA DESESTIMACIÓN DE RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el período examinado, al igual que en años anteriores ha habido diversas resoluciones del CTBG de interés desde la perspectiva ambiental. Como viene siendo habitual, año tras año, son varios los supuestos en que los solicitantes de determinadas informaciones ambientales han acabado, ante el silencio de la administración o la negativa a suministrar la información pedida, instando una reclamación ante este organismo independiente. Como ya pusimos de manifiesto en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2020](#), si bien la Ley de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno introduce, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos— ante el CTBG con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, tal posibilidad no está prevista en la Ley 27/2006, que remite al sistema general de recursos administrativos y judiciales —regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—. Esta dualidad de regímenes lleva a plantear si resulta o no aplicable en el ámbito del acceso a la información ambiental la reclamación ante el CTBG.

Sobre esta cuestión ha vuelto a pronunciarse en 2020 y 2021 este organismo, limitándose a reiterar doctrina anteriormente sentada, sin aportar novedad alguna. A partir del examen de las resoluciones dictadas por el CTBG en este período vuelve a constatarse, por una parte, que la presentación de reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental es una realidad que se repite año tras año. Los solicitantes de información ambiental, en muchas ocasiones, ante los resultados fallidos de sus solicitudes de información y la imposibilidad de acceder a la información solicitada, bien por ausencia de respuesta expresa, bien por la denegación —total o parcial— de la información solicitada, recurren a este mecanismo, a pesar de no estar previsto en la Ley 27/2006.

Por otra, ninguna de las reclamaciones presentadas en materia de información ambiental ha tenido éxito. Las resoluciones examinadas ponen de manifiesto la respuesta ambivalente dada por el CTBG a las reclamaciones presentadas en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental. En unos casos, en aplicación de los apartados 2º y 3º de la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013, el Consejo inadmite a trámite las reclamaciones presentadas por entender que el régimen del derecho de acceso contemplado en dicha Ley no resulta de aplicación y carece de competencia para conocer este tipo de reclamaciones¹⁰. En otros

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones R/0221/2020, de 18 de abril de 2020; R/0222/2020, de 18 de abril de 2020; R/0226/2020, de 8 de junio de 2020; R/0227/2020, de 8 de junio de 2020; R/0228/2020, de 8 de junio de 2020; R/0252/2020, de 11 de junio de 2020; R/0263/2020, de 17 de junio de 2020; R/0455 y 0456/2020, de 28 de agosto de 2020; R/0606/2020, de 7 de octubre de 2020; R/0658/2020, de 3 de noviembre de 2020; R/0838/2020, de 3 de marzo de 2021; R/0841/2020, de 4 de marzo de 2021; R/0169/2021, de 15 de junio de 2021; R/0154/2021, de 24 de junio de 2021; R/0183/2021, de 28 de junio de 2021; R/0208/2021, de 13 de julio de 2021; R/0267/2021, de 13 de julio de 2021; R/0321/2021, de 20 de julio de 2021; R/0357/2021, de 27 de julio de 2021; R/0427/2021, de 18 de octubre de 2021; R/0750/2021, de 27 de octubre de 2021; R/0727/2021, de 23

supuestos, en cambio, el CTBG no ha inadmitido a trámite las reclamaciones, sino que ha entrado a conocer de ellas, aunque el resultado final siempre ha sido la desestimación, por entender que las solicitudes, al versar sobre informaciones ambientales, debían ser tramitadas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006 y no en la Ley 19/2013, incluyendo su régimen de impugnaciones¹¹.

4.2. ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En el ámbito autonómico, también ha habido pronunciamientos de gran interés en relación con el acceso a la información ambiental de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental

Hemos visto cómo, de forma reiterada, el CTBG se ha negado a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental. En cambio, existe diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de reclamaciones en este ámbito en los organismos autonómicos de control de la transparencia, tal y como hemos venido advirtiendo en ediciones anteriores del [Observatorio de Políticas Ambientales](#). Esta disparidad de criterios se mantiene en 2020 y 2021, tal y como ponen de manifiesto las resoluciones de los organismos autonómicos de transparencia recaídas en este período.

En efecto, existen en estos dos años resoluciones que admiten las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental y que, por tanto, las resuelven, en la Comisión de Transparencia de Castilla y León¹²,

de noviembre de 2021; R/0889/2021, de 23 de noviembre de 2021; y R/0890/2021, de 23 de noviembre de 2021.

¹¹ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones R/0718/2019, de 13 de enero de 2020; R/0719/2020, de 13 de enero de 2020; R/0751/2019, de 17 de enero de 2020; R/0039/2020, de 13 de abril de 2020; R/0074/2020, de 17 de abril de 2020; R/0167/2020, de 1 de junio de 2020; R/0542/2020, de 23 de noviembre de 2020; R/0060/2021, de 18 de mayo de 2021; y R/0141/2021, de 15 de junio de 2021.

¹² *Vid.* las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Castilla y León 135/2020, de 19 de junio —expediente CT-217/2019—, FJ 6º; 246/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-199/2020—, FJ 3º; 247/2020, de 30 de diciembre —expediente CT-224/2020—, FJ 3º; 166/2021, de 10 de septiembre —expediente CT-188/2021—, FJ 5º; y 214/2021, de 22 de octubre —expediente CT-67/2021—, FJ 5º.

la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña¹³, en el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana¹⁴, en el Consejo de Transparencia de Aragón¹⁵, en el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias¹⁶, en el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia¹⁷, en el Consejo de Transparencia de Navarra¹⁸ y en la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública¹⁹. Los argumentos utilizados para justificar esta

¹³ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña 247/2020, de 9 de abril, FJ 1º; 499/2020, de 23 de septiembre, FFJJ 1º, 3º y 4º; y 695/2020, de 26 de noviembre.

¹⁴ *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 72/2020, de 10 de junio de 2020 —expediente núm. 171/2019—, FJ 4º; y núm. 10/2021, de 29 de enero de 2021 —expediente núm. 101/2020—, FJ 4º.

¹⁵ En el caso de Aragón, si bien no hemos encontrado ninguna Resolución, en el período examinado, en que el Consejo de Transparencia de Aragón entre expresamente a justificar su competencia para conocer de las reclamaciones en el ámbito de solicitudes de información pública que pueden catalogarse de información ambiental con arreglo a la Ley 27/2006, hemos encontrado diferentes supuestos en que entra a conocer de reclamaciones frente a solicitudes de información pública que pueden encuadrarse en la categoría de “información medioambiental”, con arreglo a la Ley 27/2006. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 27/2021, de 28 de junio, por la que se resuelve la reclamación presentada frente a la falta de resolución por el Departamento de Desarrollo y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón de una solicitud que tenía por objeto obtener diversa información y documentación con relación a una actividad de tala de madera en un monte de utilidad pública —expediente 72/2019—. Además, en ella, expresamente reconoce que “El artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón” (FJ 1º). Otro ejemplo, entre otros, lo encontramos en la Resolución 8/2021, de 15 de marzo, por la que se resuelve la reclamación presentada frente a la falta de resolución por el Ayuntamiento de Almudévar del acceso a la información pública solicitada sobre residuos y contenedores urbanos. En ambos casos, el Consejo de Transparencia de Aragón estima parcialmente las reclamaciones presentadas.

¹⁶ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V; 214/2021, de 22 de julio de 2021, FJ VII; y 351/2021, de 9 de septiembre de 2021, FJ VI.

¹⁷ *Vid.* la Resolución de 21 de diciembre de 2020 —reclamación R-033-2020—, FJ 5º. *Vid.*, asimismo, el Informe Propuesta de Resolución formulado por el Asesor Jurídico del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia —reclamación R-014-2020—.

¹⁸ *Vid.* los Acuerdos del Consejo de Transparencia de Navarra AR 18/2020, de 31 de agosto —Reclamación 12/2020—; AR 70/2021, de 21 de junio —Reclamación 55/2021—.

¹⁹ *Vid.* las Resoluciones de la Comisión Vasca de Acceso a Información Pública 62/2020, de 22 de diciembre —expediente 2020/000247—, FJ 1º; 63/2020, de 3 de diciembre

competencia por parte de estos organismos son diversos. En unos casos, partiendo de la aplicación supletoria de la Ley de transparencia, se interpreta que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, por lo que nos encontramos ante un aspecto no regulado en la normativa específica y, en consecuencia, resulta de aplicación supletoria la Ley de transparencia y, en particular, el mecanismo de reclamación previsto en su artículo 24. En efecto, al no prever la Ley 27/2006 ninguna vía específica, ante un órgano independiente y especializado, para garantizar el acceso a la información ambiental, salvo la general de la tutela a través de los recursos administrativos y el recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se considera procedente, en caso de denegación del acceso, aplicar, con carácter supletorio, la reclamación ante las autoridades de transparencia, prevista en la legislación general de transparencia, a los procedimientos de acceso a la información ambiental, sujetos a la Ley 27/2006. En otros casos, se apela a que las informaciones solicitadas en materia ambiental constituyen información pública, de acuerdo con la Ley de transparencia, según la cual se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13). Asimismo, en otros casos, se afirma claramente la competencia de estos organismos para conocer de las reclamaciones en relación con la información ambiental, al no estar excluida tal competencia ni por la legislación general de transparencia —estatal y autonómica— ni por la legislación específica en materia de acceso a la información ambiental; y se destaca la ausencia de lógica que tendría privar, en ámbitos privilegiados o cualificados del derecho de acceso, de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no gozase del mecanismo básico de garantía ante una autoridad independiente, establecido por la legislación general de acceso a la información pública. Por ello, en este punto, se considera de aplicación supletoria la normativa de la Ley 19/2013 en la medida en que refuerza el acceso a la información medioambiental de cualquier ciudadano, en contraste con las previsiones que supongan un tratamiento más restrictivo. Así, por ejemplo, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la

—expediente 2020/000248—, FJ 1º; 63/2021, de 21 de junio —expediente 2021/000201—, FJ 1º; 64/2021, de 24 de mayo —expediente 2021/000202—, FJ 3º; y 104/2021, de 23 de julio —expediente 2021/000327—, FJ 1º.

Información Pública de Canarias señala que debe ser así “por la evidente razón de que el derecho de los ciudadanos en materias menos cualificadas que el medio ambiente no puede ser de mejor condición que cuando pretende garantizar el acceso a este derecho en materia medioambiental” y apela a la jurisprudencia para reforzar esta posición: “El propio Tribunal Supremo ha validado esta mayor protección al derecho de acceso en un caso similar referido a los representantes autonómicos, así la STS de 15 de junio de 2015 (RJ 2015, 4815), que indica que «tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (...) el derecho de acceso de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que les ha conferido al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible»”²⁰.

En cambio, siguiendo la estela del CTBG, no se consideran competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la Comisión de Transparencia de Galicia y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares, tal y como se desprende de diversas resoluciones dictadas en 2020 y 2021²¹. En todas ellas, o bien se inadmiten a trámite las reclamaciones interpuestas al considerarse que tienen su origen en solicitudes de información que versan sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resulta aplicable a la materia la Ley 27/2006 y son aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia el organismo de transparencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo; o bien se

²⁰ *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias 184/2021, de 14 de julio de 2021, FJ V.

²¹ *Vid.* las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 19/2020, de 27 de enero (reclamación núm. 367/2018); 83/2020, de 13 de marzo (reclamación núm. 2/2020); 263/2020, de 27 de julio (reclamación núm. 187/2019); 330/2020, de 10 de noviembre (reclamación núm. 143/2020); 331/2020 y 332/2020, de 11 de noviembre (reclamaciones núm. 141/2020 y núm. 281/2020); y 353/2020, de 23 de noviembre (reclamación núm. 35/2020).

Vid. las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 1 de julio de 2020 —expediente núm. RSCTG 34/2020—; de 29 de octubre de 2020 —expediente núm. RSCTG 93/2020—; de 27 de enero de 2021 —expediente núm. RSCTG 138/2020—; y de 24 de febrero de 2021 —expediente núm. RSCTG 10/2021—.

Vid. la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 19/2021, de 14 de julio de 2021.

desestiman, indicando que son recurribles con arreglo al régimen de recursos regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De este modo, vuelve a ponerse de manifiesto, en 2020 y 2021, la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en los distintos organismos autonómicos de control de la transparencia, con la consiguiente inseguridad jurídica que suscita el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admita el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y en otras se niegue sistemáticamente.

4.2.2. La inaplicación al acceso a la información ambiental de excepciones incluidas en la Ley de transparencia, pero no en la Ley reguladora del acceso a la información ambiental

En relación con las excepciones al derecho de acceso a la información, la Ley de transparencia recoge algunos límites que no están previstos entre las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental recogidas en el artículo 13 de la Ley 27/2006. Es el caso, por ejemplo, de aquellos supuestos en el que el acceso a la información suponga un perjuicio para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, “los intereses económicos y comerciales” y “la política económica y monetaria”. En este punto, entendemos que el listado de excepciones de la Ley 27/2006 es cerrado y no pueden aplicarse —vía aplicación supletoria de la Ley 19/2013— al acceso a la información ambiental otras excepciones no previstas en la normativa específica pero que sí están contempladas en la general. En este sentido se ha pronunciado de forma unánime la doctrina. Y también las autoridades de transparencia cuando se les ha planteado el tema.

Es el caso de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, que, en su Resolución 63/2021 —expediente 2021/000201—, afirma que “el régimen de supletoriedad previsto en la LTAIBG no alcanza a la aplicación de los límites previstos en la misma, sino que serán de aplicación los límites que para el acceso a la información medioambiental se prevén en la LAIMA. Y ello es así debido al propio fin de la supletoriedad de las normas, cuyo objeto último es la integración de omisiones no previstas por el legislador sin desplazar la aplicación general de la norma integrada. En este sentido, el propio artículo 1 de la LTAIBG dispone que el objeto de la Ley es ‘ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad’. Consecuentemente, solo será de aplicación la LTAIBG a la información medioambiental en tanto en cuanto se refuerce o amplíe la específica

regulación establecida en la LAIMA en relación con los límites, no existiendo en esta Ley vacío o laguna que rellenar en esta materia puesto que cuenta con una regulación pormenorizada” (FJ 8º).

4.2.3. Acceso a copia del proyecto de una planta de incineración de residuos

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) ha dictado en 2020 una resolución interesante en que se pronuncia en relación con el acceso a un proyecto de una planta de incineración de residuos. Nos referimos a la Resolución núm. 247/2020, de 9 de abril —expediente núm. 83/2020—, que trae causa de una solicitud presentada por una asociación ecologista ante al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, solicitando una copia de la totalidad del proyecto de una planta de incineración de residuos en el municipio de Cercs. En esta ocasión, la administración no entregó la información solicitada y justificó su negativa indicando que dicha asociación tiene la condición de interesada en el expediente solicitado y que el expediente se encuentra en una fase inicial de tramitación y se está valorando la documentación que lo acompaña y el alcance de su confidencialidad; y considerando que, una vez verificada la documentación se someterá a información pública y se notificará a las personas interesadas y el Ayuntamiento la someterá a exposición pública y a información vecinal, por lo que la entidad reclamante próximamente tendría la documentación a su disposición.

Al respecto, la GAIP realiza, en primer lugar, una serie de consideraciones de carácter general. Por una parte, entiende que “si bien la remisión hecha por la disposición adicional 1ª.1 LTAIPBG deja en manos de la legislación de régimen jurídico y de procedimiento administrativo el acceso a la documentación que forma parte de los procedimientos administrativos abiertos, esta regulación solo es aplicable al acceso de las personas interesadas en los procedimientos administrativos respectivos, mientras que el resto de personas tienen derecho a acceder a la información de procedimientos administrativos abiertos en los que no tienen la condición de interesadas de acuerdo con el régimen establecido por la LTAIPBG” (FJ 1º). Por otra, apunta que “la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo abierto refuerza el derecho de acceder a la información que contiene, de manera que no sería jurídicamente admisible que la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo atribuyera a las personas interesadas un acceso a la documentación que forma parte de los procedimientos administrativos abiertos por debajo de los estándares garantizados a cualquier persona por la legislación de transparencia y de acceso a la información pública” (FJ 1º). A la vista de estas consideraciones, considera que la asociación reclamante tiene derecho

a una copia del proyecto de incineradora, “derecho que tiene que poder ejercer en el momento que considere oportuno solicitar la información en cuestión, que no tiene por qué ser necesariamente el momento que más le convenga a la Administración o al procedimiento de autorización” (FJ 1º). Además, determina la improcedencia de remitir el acceso a la fase de información pública o a la audiencia de las personas interesadas y de denegar el acceso a la información solicitada por el hecho de que no se haya empezado formalmente el procedimiento de tratamiento de la autorización ambiental (por no haberse abonado la tasa requerida para la tramitación de la autorización). En efecto, considera la GAIP que “si la información solicitada está en poder de la Administración (y el proyecto solicitado lo está desde el momento de su presentación), por este solo hecho es información pública y, por lo tanto, no se puede denegar el acceso solicitado a la misma por el hecho de que no haya empezado formalmente el procedimiento de tramitación de la autorización ambiental” (FJ 1º). El hecho de haberse iniciado o no el procedimiento solo repercutiría en “el régimen aplicable a la solicitud de información, que será la LTAIPBG si el procedimiento administrativo de autorización todavía no se ha abierto, y la LPAC a partir del momento de su apertura y si quien solicita la información es persona interesada, como es el caso” (FJ 1º).

En cualquier caso, el derecho de acceso a la información solicitada lo es sin perjuicio de la concurrencia de límites legales que puedan justificar la denegación. Ahora bien, en el caso concreto, la GAIP considera que no concurren los límites que había invocado la administración: la posible confidencialidad de documentación del proyecto declarada por la empresa promotora, por un lado y los datos personales que pueda contener esa documentación, por otro. En el primer caso, porque la misma empresa promotora había dejado sin efecto la declaración inicial general de confidencialidad, al señalar que, a su entender, la confidencialidad se tendría que limitar a la protección de los datos personales (físicos y jurídicos) incluidos en la documentación del proyecto. En el segundo, porque la legislación de protección de datos personales únicamente protege los datos de las personas físicas, no de las jurídicas y pueden eliminarse de la información que se deba proporcionar los datos de las personas físicas que consten que no sean necesarios (FJ 2º).

4.2.4. Concepto de “información ambiental”: petición de copia de una solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada

La Resolución de la GAIP núm. 499/2020, de 23 de septiembre de 2020 —expediente núm. 331/2020— resulta de gran interés, por cuanto plantea cuestiones relevantes en relación con el concepto de información ambiental.

Se trata de la resolución de una reclamación presentada por una entidad conservacionista contra el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, que, aunque contestó la solicitud realizada por dicha entidad en que realizaba diversas consideraciones en relación con la tramitación de una autorización ambiental para una planta de incineración de residuos y generación de electricidad en Cercs, no hizo mención alguna de la petición de acceso a la información contenida en la misma (concretamente, se solicitaba una copia de la solicitud de autorización ambiental y de la documentación adjuntada). En el informe emitido, a petición de la GAIP, por la Administración catalana sobre la reclamación presentada, considera que el expediente se encuentra todavía en una fase inicial de la tramitación y que se está valorando toda la documentación que se acompaña a la solicitud de la autorización ambiental por las unidades vectoriales. Asimismo, invoca el artículo 18 de la Ley 19/2013, al considerar que la solicitud se refiere a información que está en curso de elaboración o de publicación general y que, por lo tanto, debe ser inadmitida. Asimismo, constata que, cuando se hizo la solicitud de información, la empresa no había realizado el pago correspondiente a la tasa para la prestación de los servicios de autorización ambiental de actividades, por lo que no se había iniciado la tramitación de ningún expediente, lo que le lleva a volver a invocar el artículo 18 de la Ley 19/2013. Por su parte, la empresa promotora afectada por la reclamación cuestiona que la información solicitada pueda ser considerada información ambiental porque no es el resultado de una actividad administrativa. En su opinión, la información solicitada, elaborada por la empresa promotora, sin haber sido verificada u objeto de ninguna actuación significativa para la administración, no cumpliría el requisito de ser el resultado de la acción administrativa, requerido por el artículo 2.3.c) de la Ley 27/2006. Subsidiariamente, solicita la aplicación de la excepción contenida en el artículo 13.1.d) de la Ley 27/2006, relativa a material en curso de elaboración o documentos o datos no concluidos.

Planteada en estos términos la controversia, la GAIP, en primer término, considera que la información solicitada es información ambiental y rechaza los argumentos de la empresa promotora. En su opinión, la empresa hace una lectura sesgada y parcial del artículo 2.3.c) de la Ley 27/2006, "ya que las medidas y actividades a que se refiere este precepto no se limitan a las de las autoridades o a las administraciones públicas, sino también a las privadas. Cuando este precepto habla de medidas administrativas, lo hace con la finalidad de incluirlas específicamente, casi a título de ejemplo ('las medidas, incluidas las medidas administrativas'), y cuando se refiere a las actividades, lo hace en relación con las actividades de cualquier tipo o sujeto ('y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores

mencionados a las letras a) y b)'), sin restringirlas a las de naturaleza administrativa” (FJ 3º). Por lo tanto, “una lectura objetiva y entera del artículo 2.3.c LAIA lleva a considerar información ambiental cualquier información que verse sobre medidas y actividades que afecten o puedan afectar los factores ambientales, y no hay ninguna duda que la información solicitada versa sobre una actividad (una planta de tratamiento de residuos) que, de ser autorizada, afectaría (en definitiva, su solicitud ‘puede afectar’) al medio ambiente” (FJ 3º). Además, se trata de información que está en poder de la administración —a partir del momento en que tiene entrada a su registro—, a pesar de haber sido elaborada o aportada por una promotora privada y aunque no se haya producido ninguna verificación administrativa sobre su suficiencia o idoneidad.

En segundo término, considera que la excepción invocada —que la información solicitada se encuentra en fase de elaboración— “no es aplicable al caso porque no se da la circunstancia de hecho que podría activarla. Es decir: la información solicitada no se encuentra en fase de elaboración” (FJ 4º). En efecto, “esta solicitud de autorización, con toda la documentación que la acompaña, estaban perfectamente elaboradas en el momento de presentación de la solicitud, porque si no lo hubieran sido, la empresa interesada no las habría presentado” (FJ 4º).

5. BIBLIOGRAFÍA

CASADO CASADO, L. Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales. *Anuario de Transparencia Local 4/2021*, n. 4, 2022.

COTINO HUESO, L.; BOIX PALOP, A. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. [El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública](#). *Revista Española de la Transparencia*, n. 11, 2020, pp. 31-43.

- [El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos](#). *Revista Española de la Transparencia*, n. 12, 2021, pp. 25-46.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a. *El derecho al acceso a la información pública en España*, 2^a edición. Cizur Menor: Aranzadi, 2020.

GUICHOT, E.; BARRERO RODRÍGUEZ, C. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

Transporte: tratamiento jurídico de los impactos medioambientales de los grandes cruceros y el tráfico marítimo en el caso de la laguna de Venecia

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS GRANDES CRUCEROS. 3. EL CASO DE VENECIA. IMPACTO DE LOS GRANDES CRUCEROS EN LA CIUDAD Y MEDIDAS CIUDADANAS: EL DECÁLOGO PARA VENECIA. 4. EL DECRETO CLINI – PASSERA. 5. EL DECRETO-LEY NÚM. 45, DE 1 DE ABRIL, DE 2021. 6. DECRETO LEY NÚM. 103, DE 20 DE JULIO DE 2021. 7. OTRAS MEDIDAS RELEVANTES PARA VENECIA: LA TASA TURÍSTICA DE ACCESO. 8. BIBLIOGRAFÍA. 9. NORMATIVA.

RESUMEN: En los últimos años, la ciudad de Venecia ha emprendido una lucha contra la llegada de grandes cruceros. Si bien el naufragio del crucero Costa Concordia conllevó la aprobación en Italia de medidas para limitar o prohibir el tránsito de cruceros y naves mercantes con el objeto de proteger áreas marítimas sensibles, el tránsito de estas colosales embarcaciones por delante de la plaza de San Marcos para recorrer el Canal de la Giudecca se ha mantenido hasta ahora. En este sentido, la aprobación del Decreto Ley núm. 103 de 20 de julio de 2021 supone el paso definitivo para prohibir el paso de estos por el canal principal de Venecia y con ello la salvaguarda de este importante destino turístico ante los impactos medioambientales negativos que provocaban.

ABSTRACT: In recent years, the city of Venice has been against the arrival of large cruise ships. Although the sinking of the Costa Concordia cruise ship led to the approval in Italy of measures to limit or prohibit the transit of cruise ships and merchant ships to protect sensitive maritime areas, the parade of these colossal vessels in front of Saint Mark's Square to tour the Giudecca Canal has been maintained until now. In this sense, the approval of Decree Law no. 103 of July 20, 2021, represents the definitive step to prohibit the passage of these through the main canal of Venice and with it the safeguarding of this important tourist destination from the negative environmental impacts they caused.

PALABRAS CLAVE: Clini-Passera. MARPOL. MOSE. Turismo. Tasa turística.

KEYWORDS: Clini-Passera. MARPOL. MOSE. Tourism. Tourist tax.

1. INTRODUCCIÓN

La llegada de grandes cruceros a las ciudades portuarias ha generado en los últimos años un gran debate acerca de los impactos medioambientales negativos que producen. En este sentido, nos encontramos con destinos turísticos en los que la llegada de turistas a través de este medio de transporte reporta interesantes ingresos económicos a todos los niveles.

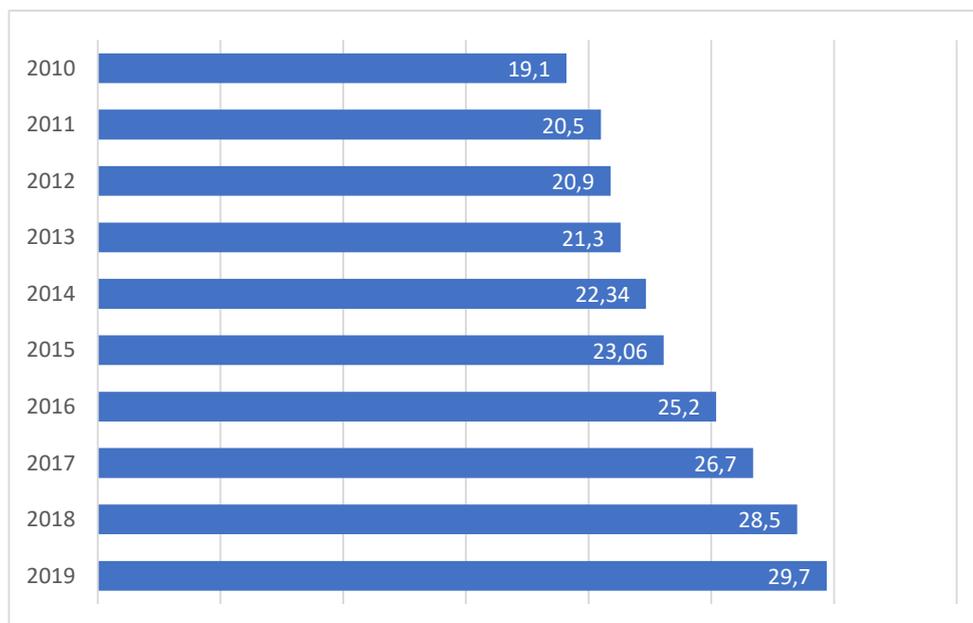


Gráfico 1. Millones de pasajeros en cruceros de miembros de la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (CLIA). Fuente: Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2021)

El sector de los cruceros, a excepción del año 2020, está al alza. Esto sucede a nivel mundial tal y como se puede comprobar en el gráfico 1, con un continuo aumento de pasajeros. A pesar de ello, el denominado turismo de cruceros no hay que verlo únicamente desde esta perspectiva económica, sino también hay que tener presentes las consecuencias del impacto que produce en el medio ambiente y en las poblaciones locales. Así, a su huella de carbono, las afecciones a la calidad del agua y a los diferentes hábitats, se suma otro hecho como son las repercusiones sociales de este tipo de turismo. A este respecto, la turistificación asociada a la masiva llegada de turistas con repercusiones negativas en la población local ha conllevado que varias ciudades hayan adoptado medidas de distinto calado como, por ejemplo, la implantación de ecotasas. No obstante, y centrándonos en el caso de los grandes cruceros, el ejemplo claro de intervención es el de Venecia en el que se juntan estas dos problemáticas, medioambiental y de turistificación. En este breve estudio se analizarán qué medidas se han adoptado por parte de los poderes públicos y el porqué de éstas.

2. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS GRANDES CRUCEROS

Como se ha señalado anteriormente, la actividad de los grandes cruceros en el mundo es más que significativa, dejando a un lado, eso sí, el impacto de la pandemia de la COVID-19 que, lógicamente, ha afectado también a su actividad desde 2020. Así, según datos de la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2022) si en 2019 los cruceros recibieron más de 29 millones de turistas embarcados, en 2020 la cifra bajó hasta los 8.8 millones. De todos modos, la evolución en el número de pasajeros embarcados era creciente vistos los datos de 2018 (28.515.000 pasajeros) y 2019 (29.673.000 pasajeros), siendo las rutas más demandadas las de Caribe-Bahamas-Bermuda (11.983.000 pasajeros en 2019), Asia-China (3.977.000 pasajeros en 2019) y Mediterráneo central y occidental (3.211.000 pasajeros en 2019).

Uno de los aspectos más controvertidos de este medio de transporte es su sostenibilidad. Mucho se ha debatido acerca de su impacto en el medioambiente. A este respecto, ya no sólo hay que hacer referencia a la contaminación atmosférica, sino también a otras emisiones contaminantes, como las referidas a aguas residuales, posibles vertidos de petróleo, contaminación acústica o el tratamiento de las aguas de lastre, es decir, las utilizadas para procurar la estabilidad de un buque durante la carga y la descarga y que pueden causar daños en los ecosistemas.

Dentro de los múltiples estudios existentes al respecto, y centrándonos en el caso europeo, se puede referenciar el realizado por la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019), en el que se analiza la contaminación atmosférica que provocan los grandes cruceros de lujo en aguas europeas, en concreto los pertenecientes a las compañías Carnival Corporation & PLC que engloba, por ejemplo, cruceros como los de Costa, Aida o Carnival. En este informe se destaca que España, Italia, Grecia, Francia y Noruega son los países europeos más expuestos a la contaminación atmosférica que provocan estos cruceros. De entre los principales puertos en los que estos hacen escala, Barcelona, Palma de Mallorca y Venecia son los más contaminados en lo que a emisiones de óxido de azufre (SOx) se refiere, ello sin contar con las emisiones de óxido nitroso (NOx) (tabla 1).

Puerto	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Emisiones SOx (kg)
Barcelona	105	32.838
Palma de Mallorca	87	28.011
Venecia	68	27.520

Tabla. 1. Puertos y emisiones en 2017. Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019)

Haciendo una comparativa de las emisiones de estos cruceros con las que emiten los vehículos, se aprecia la magnitud del impacto medioambiental de este medio de transporte (tabla 2). Esta comparativa también se puede hacer a nivel nacional para los países con mayor impacto, como son España, Italia y Grecia, teniendo en cuenta las características de su parque automovilístico (tabla 3).

Puerto	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Equivalencia a vehículos
Barcelona	105	560.000
Palma de Mallorca	87	245.000
Venecia	68	110.000

Tabla. 2. Equivalencia de las emisiones entre cruceros y vehículos en 2017. Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019)

País	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Emisiones SOx (kg)	Equivalencia a número de vehículos
España	172	14.496.409	23.000.000
Italia	141	13.895.078	38.000.0000
Grecia	115	7.674.156	5.000.000

Tabla. 3. Equivalencia de las emisiones entre cruceros y vehículos por país según su parque automovilístico en 2017

Como se comprueba, el impacto medioambiental de los cruceros es evidente. A este respecto, conviene tener en cuenta que a nivel internacional ya existen medidas normativas que tratan esta problemática, como el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL) en el que se pueden encontrar medidas destinadas a la prevención y reducción de la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental, como procedente de las operaciones normales. A pesar de ello, existen diversas propuestas de organizaciones medioambientales que fortalecerían el tratamiento medioambiental de las grandes embarcaciones, como la aprobación de una normativa de cero emisiones en los muelles de toda Europa; el utilizar sistemas de propulsión de emisión cero en las aguas territoriales de la UE o promover la utilización de la electricidad en tierra (SSE, por sus siglas en inglés) con el objeto de minimizar o incluso erradicar las emisiones en los puertos y en alta mar.

Realmente, el sector de los cruceros no ha adoptado una posición indiferente ante esta nueva problemática. Por ejemplo, la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2021) emite regularmente un informe sobre tecnologías y prácticas ambientales de la industria de cruceros. Acudiendo al de octubre de 2021, podemos encontrar un objetivo crucial en esta materia, como es el compromiso de llegar a 2050 siendo un sector neutro en carbono. Hasta entonces, se apuesta por implementar medidas como la utilización de combustibles nuevos y alternativos, como el gas natural licuado o la ya anteriormente referida conexión eléctrica a tierra. No obstante, actualmente son escasos los cruceros que utilizan estos combustibles, esperándose que las nuevas flotas vayan adaptándose a estas tecnologías. Además, hay que tener en cuenta otros dos aspectos, como son la mejora de los sistemas de lavado de gases de escape (EGCS) y los sistemas avanzados de tratamiento de aguas residuales (AWTS), que disminuyen los impactos medioambientales sobre las aguas.

3. EL CASO DE VENEZIA. IMPACTO DE LOS GRANDES CRUCEROS EN LA CIUDAD Y MEDIDAS CIUDADANAS: EL DECÁLOGO PARA VENEZIA

Como se ha comprobado anteriormente, la ciudad de Venecia recibe un importante flujo de cruceros al año. El impacto del turismo en esta ciudad ha crecido en los últimos años, llegando a los 5 millones y medio de turistas en 2019 (tabla 4), siendo junto con Roma y Milán uno de los mayores atractivos turísticos en Italia.

Año	Número de llegadas
2009	3.405.115
2010	3.708.407
2011	4.167.171
2012	4.106.161
2013	4.251.798
2014	4.280.632
2015	4.495.857
2016	4.645.567
2017	5.034.882
2018	5.255.499
2019	5.523.283

Tabla 4. Número de llegadas de turistas a la Ciudad de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Gran porcentaje de estos turistas llegan al puerto de Venecia, en el cual se congregan diferentes medios embarcados, ya no sólo los grandes cruceros, sino también los cruceros fluviales, ferries o hydrofoils (tabla 5).

	Cruceros	Cruceros fluviales	Ferries	Hydrofoils	Total
2015	1.582.481	18.561	68.749	85.564	1.755.355
2016	1.605.660	18.670	58.263	93.501	1.776.094
2017	1.427.812	18.823	105.450	99.702	1.651.787
2018	1.560.579	20.227	110.051	99.793	1.790.650
2019	1.611.341	15.796	101.708	93.858	1.822.703

Tabla 5. Llegada de turistas al puerto de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Por otra parte, en lo que a atraques de cruceros respecta, si anteriormente se hacía referencia a la cifra de 68 grandes cruceros de lujo, esta cifra se queda alejada del número real de llegada de cruceros a la ciudad de Venecia, independientemente de la pertenencia a compañía o características. En este sentido estamos hablando de la llegada de 500 cruceros en 2019, siempre tomando datos pre-Covid.

Año	Número de atraques de cruceros
2015	521
2016	529
2017	466
2018	502
2019	500

Tabla 6. Número de atraques de cruceros en el puerto de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Aunque Venecia siempre se ha caracterizado por su potencial turístico debido a su belleza y patrimonio, la preocupación en torno al futuro de la ciudad como consecuencia de la amenaza del turismo de masas y la necesidad de protección y salvaguarda de su ecosistema y patrimonio, ha conllevado que, desde distintos niveles, se hayan puesto en marcha interesantes iniciativas. Una de las más relevantes, fuera del contexto jurídico, es el denominado Decálogo para Venecia (*Decalogo per Venezia*) por el que diferentes intelectuales, mecenas y artistas de fama mundial dirigieron una carta abierta al Jefe de Estado y al de Gobierno para repensar la gestión de Venecia. En dicho documento, fechado el 1 de junio de 2021, se recogen diez principios a considerar por parte de las instituciones de cara a salvaguardar la ciudad de Venecia y su entorno, siendo con ello una interesante hoja de ruta a seguir y posible base de algunas decisiones jurídicas que se han adoptado, tal y como veremos más adelante (lista decálogo por Venecia).

1. Conclusión del sistema MOSE.
2. Detener el tráfico de los grandes barcos en la Laguna de Venecia.
3. Salvaguarda del ecosistema de la Laguna de Venecia.
4. Gestión de los flujos turísticos.
5. Regulación de los alquileres turísticos.

6. Facilidades para locales comerciales y alquileres a largo plazo para residentes.
7. Control de licencias comerciales.
8. Decoro urbano.
9. Movimiento ondulatorio.
10. Planificación de eventos culturales y puesta en valor del patrimonio histórico y artístico.

Empezando con el primer principio, el decálogo hace referencia directa a una infraestructura vital para Venecia como es el sistema de diques MOSE (*MOdulo Sperimentale Elettromeccanico*), el cual fue ideado para proteger la ciudad frente a la subida de la marea (*acqua alta*). Su construcción ha generado mucho debate acerca de su idoneidad y su coste económico, ello sin olvidar los sobrecostes surgidos. A este respecto, los firmantes de esta carta abierta, aunque critican los sobrecostes y, en su momento, la validez del proyecto, son conscientes que las pruebas realizadas demuestran su idoneidad, de ahí que se solicite la conclusión del MOSE como medida que, a corto-medio plazo, permita a la ciudad sobrevivir, pero con la mirada puesta en la ejecución de otras obras que logren proteger y salvaguardar el ecosistema de la Laguna, un aspecto controvertido y que ha dado mucho que hablar en relación por los impactos medioambientales del MOSE.

El segundo principio se vincula con el objeto del presente estudio y es el impacto de los grandes cruceros. A este respecto, el documento solicita que se impida definitivamente el tráfico de grandes barcos, no sólo en la Cuenca San Marco y en el Canal de la Giudecca, sino en toda la Laguna. El motivo es frenar el impacto de los transatlánticos y evitar con ello posibles accidentes que pongan en peligro la ciudad de Venecia, ciudad declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Otro de los aspectos señalados es la preocupación por la salvaguarda del ecosistema. Como se explica en el decálogo, diferentes hechos como la privatización extensiva de partes de la Laguna, la creación de valles pesqueros cerrados o la recuperación para obtener tierras para la industria han afectado de manera negativa a la regulación natural de la propagación de las mareas. Es por ello por lo que este tercer punto tiene como objeto el instar a adoptar las medidas tendentes a evitar esta circunstancia.

Los siguientes puntos tienen una vinculación directa con el modelo urbano y turístico, además de con la preocupación por la incidencia del turismo de masas. Así, la gestión de flujos turísticos (punto cuarto), la

regulación de los alquileres turísticos (punto quinto), la búsqueda de facilidades para locales comerciales y alquileres a largo plazo para residentes (punto sexto), el control de licencias comerciales (punto séptimo) y el decoro urbano (punto octavo), complementan el aspecto medioambiental anteriormente referido. Sobre estos aspectos, el decálogo pone énfasis en el impacto que tiene el hecho de que Venecia sea considerada una "ciudad-museo" y la necesidad de huir del estereotipo de ciudad muerta. Con ello, se cree necesario la implementación de un nuevo modelo de gestión que organice, gestione, mejore y conserve la ciudad como conjunto.

En este contexto también hay que tener presente la problemática social de la turistificación. Este hecho lo podemos apreciar en cuatro aspectos. El primero de ellos tiene que ver con el aumento del alquiler turístico en la ciudad, proponiéndose la necesidad de que por parte de las autoridades se adopten medidas de acotamiento en el número de viviendas de esta tipología y las restricciones en el plazo de ocupación (30 días como máximo). A ello se suma otro aspecto fundamental como es la adopción de herramientas de control e inspección que frenen la aparición de alojamientos ilegales. El segundo de los aspectos vinculados con la turistificación es el referido a la reducción de la textura de las actividades comerciales residenciales. En este sentido, en el decálogo se solicita modificar la Ley Regional de Véneto 14 de junio de 2013, núm. 11, sobre alquileres cortos, para fomentar los contratos a largo plazo para los residentes. La tercera propuesta viene vinculada con el séptimo punto como es el control de las licencias comerciales. En este sentido, se hace crítica de la sobresaturación de negocios turísticos y el control e inspección sobre aquellos que operan fuera de la legalidad con el objeto, se dice, de "mantener los negocios que sean verdaderamente expresivos de las peculiaridades del territorio". Para finalizar este bloque, el decálogo también incluye otro aspecto como es el denominado "decoro urbano" (punto ocho), vinculado al control de los comportamientos antisociales y, con ello, la implementación de limitaciones adecuadas para respetar la ciudad y potenciar su singularidad.

El decálogo concluye con otras dos medidas-propuesta. Una de ellas viene referida a la gestión del tráfico de agua con una restricción del paso de lanchas a motor debido a la erosión que provocan las olas en los edificios (punto 9); la última se vincula a la planificación de la programación de eventos culturales en la ciudad de Venecia. En esta propuesta se indica la necesidad de evitar la concentración de éstos en meses concretos, además de abogarse porque la puesta en valor del patrimonio histórico-artístico de la ciudad recaiga exclusivamente en guías turísticos con calificaciones específicas, eliminando con ello la proliferación de los denominados *free tours*. Como se comprueba, todas estas medidas tienen un denominador común como es la búsqueda de un turismo de calidad, además de una defensa de la imagen de marca que supone la ciudad de Venecia.

4. EL DECRETO CLINI – PASSERA

El naufragio el 13 de enero de 2012 del crucero Costa Concordia conllevó la adopción de una serie de medidas para evitar futuros accidentes como el mencionado. La más relevante fue el Decreto interministerial de 2 de marzo de 2012, de disposiciones generales para limitar o prohibir el tránsito de buques mercantes para la protección de áreas sensibles en el mar territorial, denominado Decreto Clini - Passera ya que fue firmado por el Ministro de Medio Ambiente, Corrado Clini, y el Ministro de Desarrollo Económico, Corrado Passera.

El objeto de dicha norma, como se refleja en su título y en el art. 1, es el de limitar o prohibir el tránsito de naves mercantes con el propósito de proteger áreas sensibles en el mar territorial. Como se comprueba, el aspecto medioambiental es clave, hecho que es traído a colación con la referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, en la que se recoge el derecho de los Estados de adoptar medidas en su mar territorial para salvaguardar la seguridad de la navegación, garantizar la conservación de los recursos biológicos del mar, preservar el medio marino y prevenir, reducir y controlar la contaminación del mar y las costas, incluyendo medidas en las rutas. Son estos elementos los que sirven como base para la adopción del Decreto, a los que hay que sumar la circunstancia anteriormente referida del suceso del Costa Concordia.

Por lo que respecta a las medidas insertas en dicha norma, el aspecto más relevante es el hecho de que a menos de dos millas de las áreas marinas protegidas se prohíbe la navegación, fondeo y estacionamiento de buques mercantes destinados al transporte de mercancías y pasajeros de arqueo bruto superior a 500 toneladas(art. 1.1).

También hay otro aspecto a considerar y es la referencia al caso de Venecia. En concreto, en el preámbulo se apunta a la vulnerabilidad de la Laguna de Venecia, destacándose a su vez el riesgo que conlleva para sus ecosistemas el aumento de tráfico marítimo en la zona. Teniendo en cuenta este aspecto, el Decreto introduce una serie de medidas aplicables a este ámbito. Así, la primera de ellas es la prohibición del tránsito de buques utilizados para el transporte de mercancías y pasajeros de más de 40.000 toneladas de arqueo bruto por el Canal de San Marco y el Canal de la Giudecca. Además, se establece como segunda medida el que la Autoridad Marítima, previa consulta a la Autoridad Portuaria, fije mediante ordenanza disciplinaria, la distancia mínima a la que deben permanecer una nave de otra si navegan en la misma dirección, todo ello en función su arqueo bruto. Por último, como tercera medida, se establece una relativa a residuos y es

que se fija que, antes de salir del puerto de Venecia, el capitán del buque está obligado a entregar los desechos y residuos de carga producidos por el buque salvo una serie de excepciones.

A pesar del establecimiento de medidas tan relevantes, hay en este Decreto un hecho importante y es el reflejado en el art. 3, relativo a disposiciones transitorias. Conviene destacar que las restricciones al tráfico marítimo no son del todo efectivas, ya que necesitan desarrollo. Con ello, se establece su aplicación a partir de la disponibilidad de rutas de navegación viables alternativas a las prohibidas, adoptándose, eso sí, medidas destinadas a mitigar los riesgos asociados al régimen transitorio para lograr una protección ambiental. Como digo, la necesidad de establecer estas vías alternativas lastró la plena efectividad del Decreto Clini-Passera, ya que no fue hasta el Decreto ley núm. 103, de 20 de julio de 2021 cuando se da el paso decisivo, tal y como veremos.

5. EL DECRETO-LEY NÚM. 45, DE 1 DE ABRIL DE 2021

Como consecuencia de todos los debates y problemáticas anteriormente analizados, por parte del Gobierno italiano se decidió aprobar una norma con la que dar un paso al frente, aunque no del todo definitivo en lo que respecta a la prohibición del tránsito de grandes embarcaciones por Venecia. En este sentido, se aprueba el Decreto-ley de 1 de abril de 2021, de medidas urgentes en el ámbito del transporte y para la regulación del tráfico de cruceros y el transporte marítimo de mercancías en la laguna de Venecia (*Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 45, Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia*). Acudiendo al preámbulo de dicho Decreto Ley se observa que dentro de los propósitos se establece el de la necesidad y urgencia de identificar formas que hagan compatible los cruceros y el transporte marítimo de mercancías en el territorio de Venecia y su laguna con la salvaguarda de la singularidad y excelencia del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de dicho territorio.

La norma contiene únicamente cuatro artículos, señalándose en el artículo 4 la entrada en vigor de la disposición, en concreto el día de su publicación, el 1 de abril de 2021. Del articulado, los preceptos más destacables son los artículos 1 y 3. En cuanto al art. 1 se dispone el mantenimiento, a más tardar del 31 de mayo de 2021, del acuerdo con la Compagnia Italiana di Navigazione Spa para el transporte marítimo con Cerdeña, Sicilia y las Islas Tremiti, con el fin de permitir la conclusión de los procedimientos ya prohibidos para la imposición de obligaciones de

servicio público y para la adjudicación de contratos de servicios con el objeto de evitar interrupciones en la prestación de los servicios de continuidad marítima.

Por su parte, en el art. 3 se prevé que la Autoridad del Sistema Portuario del Mar Adriático Norte proceda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del decreto-ley, a la tramitación de un concurso de ideas dividido en dos fases, de acuerdo con las disposiciones del código de contratos públicos, con el fin de adquirir propuestas conceptuales y proyectos de viabilidad técnica y económica destinados a conciliar la realización de la actividad de cruceros en el territorio de Venecia y su laguna con el fin de salvaguardar la singularidad y la excelencia del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de este territorio. Más en concreto, en el apartado 1, se refiere a la construcción y gestión de los puntos de amarre fuera de las aguas protegidas de la Laguna de Venecia que pueden ser utilizados por buques que se utilicen para el transporte de pasajeros y tengan un tonelaje bruto superior a 40.000 toneladas, así como los buques portacontenedores que se utilicen para el transporte transoceánico. Respecto al resto de los artículos, con menos importancia para el tema que nos ocupa, se centran en el tránsito al procedimiento telemático de la expedición del documento único que contenga los datos de circulación y titularidad de los vehículos, vehículos de motor y remolques (decreto legislativo de 29 mayo de 2017, n. 98), fijándose como límite el 30 de septiembre de 2021, aunque en el texto original se señalaba el 30 de junio de 2021 (art. 2).

El decreto ley fue convertido en Ley de 17 de mayo de 2021, introduciéndose, eso sí, algunas leves modificaciones. En concreto la que conviene destacar es la introducida en el artículo 2, párrafo 1, en donde se sustituyen las palabras: "antes del 30 de junio de 2021", por las de "a más tardar el 30 de septiembre de 2021".

6. DECRETO LEY NÚM. 103, DE 20 DE JULIO, DE 2021

Si bien el decreto Clini-Passera preveía la prohibición del tránsito de barcos de más de 40 mil toneladas, hasta la fecha nunca se había aplicado. Aunque se produjo meses antes la aprobación del Decreto-ley de 1 de abril de 2021 tampoco, como he dicho, supuso el paso decisivo para hacer efectiva la idea reflejada en el Decreto Clini-Passera. No obstante, esta visión cambia de manera radical con la aprobación del Decreto ley núm. 103 de 20 de julio de 2021, de medidas urgentes para la protección de las aguas viales de interés cultural y para la protección de Venecia, así como disposiciones urgentes

para la protección del trabajo (*Decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonche' disposizioni urgenti per la tutela del lavoro*).

Acerca de las razones de la aprobación de dicha norma, analizando su preámbulo se destacan, esencialmente, tres. La primera de ellas es la vinculada a la propuesta del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO de incluir a "Venecia y su laguna" en la lista de sitios en peligro. En este sentido, para el 44 encuentro de dicho Comité a celebrar el 16 de julio de 2021 en Fuzhou (China) estaba la propuesta de debatir la inclusión de Venecia en la "lista negra" de sitios del Patrimonio Mundial en riesgo, hecho que incluso estaba respaldado por el alcalde de la ciudad italiana como medida de presión hacia el ejecutivo italiano. No obstante, la decisión de aprobar el Decreto Ley paralizó dicha iniciativa.

Si bien para muchos esta presión de la UNESCO y el impacto negativo para el destino turístico que hubiera supuesto el ingresar en esa lista negra fueron decisivos para la aprobación de la norma, no hay que obviar otro motivo básico y es el de la protección de Venecia y su laguna. Así, con este propósito se consideraba esencial el adoptar medidas específicas para limitar el tránsito de buques. Por último, esta norma también incluye diferentes medidas laborales que vienen asociadas a asegurar la continuidad de la producción de las fábricas de interés estratégico nacional y apoyar a los trabajadores de las grandes empresas en crisis.

Dejando a un lado las medidas laborales, de este Decreto Ley destacan sobremanera dos hechos. El primero de ellos es el recogido en el art. 1 y es la declaración como monumento nacional algunas vías navegables venecianas, en concreto, las vías fluviales urbanas Cuenca de San Marco, el Canal de San Marco y el canal de Giudecca (*le vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia*), todo ello de conformidad con los arts. 10 y 12 del Código del patrimonio cultural y del paisaje (Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42).

A ello se suma otro hecho y es el ámbito de protección de estas aguas fluviales. Con ello, para proteger las mismas, dado su interés cultural, la norma dispone expresamente que, a partir del 1 de agosto de 2021, queda prohibido el tránsito de grandes buques por estas vías navegables. Esta decisión se apoya en los arts. 10 y 12 del Código del patrimonio cultural que recoge la posibilidad de instaurar limitaciones y prohibiciones. Con ello, el Decreto Ley prohíbe el tránsito de aquellas embarcaciones que reúnan al menos una de las siguientes características:

- a) Arqueo bruto superior a 25.000 GT (toneladas de arqueo bruto).
- b) Eslora del casco en la línea de flotación superior a 180 metros;
- c) Altura desde la línea de flotación superior a 35 metros, excluidos los buques de propulsión mixta vela - motor;
- d) Uso de combustible durante las maniobras con contenido de azufre igual o superior al 0,1%.

Resulta interesante que dicha norma también tiene en cuenta los impactos laborales que conlleva esta restricción. En este sentido, dicho artículo introduce medidas de apoyo para las empresas navieras, así como para el gestor de las terminales de desembarque y sujetos que presten servicios conectados con la terminal. Conviene señalar que la redacción del artículo es muy amplia ya que comprende, además, a trabajadores de cualquier actividad que estén directamente afectados por la prohibición de tránsito de las mencionadas embarcaciones.

Además de todo ello, el Decreto Ley impulsa una serie de actuaciones para las cuales nombra al presidente de la Autoridad del Sistema Portuario del Mar Adriático del Norte como Comisionado extraordinario para, como digo, proceder al diseño, asignación y ejecución de una serie de intervenciones. En concreto, la creación de puntos de amarre temporales, en número no superior a cinco en el área de Marghera también para barcos utilizados para el transporte de pasajeros con un tonelaje bruto igual o superior a 25.000 GT; el mantenimiento de los canales existentes; y diferentes intervenciones complementarias para mejorar la accesibilidad, seguridad náutica y de navegación. Para ello, este mismo art. 2 (párrafo 4-*quater*) recoge una distribución de los recursos financieros previstos para la ejecución de las intervenciones de salvaguardia de la Laguna de Venecia con el fin de garantizar una ejecución más rápida, repartiéndose entre los municipios de Venecia, Chioggia, Cavallino-Treporti, Mira y Jesolo, Musile di Piave, Campagna Lupia, Codevigo y Quarto d'Altino.

Dicho Decreto Ley fue convertido en Ley, con modificaciones, dando lugar a la Ley de 16 de septiembre de 2021. Respecto a estas modificaciones puede destacarse la introducción de un apartado 2-bis, que potencia la realización de las infraestructuras. Con ello, se establece que el Comisionado Extraordinario debe remitir al Ministerio de Infraestructuras Sostenibles y Movilidad, a más tardar el 31 de marzo de 2022 y posteriormente cada seis meses, a efectos de su posterior transmisión a las Cámaras por parte del Ministro de Infraestructuras y Movilidad Sostenible, un informe detallado sobre las intervenciones, indicando el estado de ejecución, además de las iniciativas adoptadas y por emprender.

7. OTRAS MEDIDAS RELEVANTES PARA VENECIA: LA TASA TURÍSTICA

Como se comprueba, 2021 supuso un año esencial para la ciudad de Venecia, cumpliéndose una demanda que llevaba en marcha muchos años atrás. No obstante, no es la única medida relevante a poner en marcha. Así, el convertir a Venecia en una “ciudad de pago para ser visitada”, como se comprenderá, no deja atrás a las adoptadas en lo que a llegada de cruceros respecta.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la incidencia como punto de partida del Decreto Legislativo n. 23 de 14 marzo de 2011, sobre Disposiciones sobre Federalismo Fiscal Municipal (*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*). Así, en su art. 4 se dispone la implantación de la tasa turística, fijándose su cuantía en proporción al precio pagado por el alojamiento con un límite de hasta 5 euros por noche de estancia por persona, llegando hasta los 10 euros la noche en los municipios capitales de provincia (apartado 1 bis del art. 4). No obstante, no es la única tasa que se regula ya que en esta norma también aparece la denominada tasa de aterrizaje o desembarco (art. 4, párrafo 3 bis), que se asocia al precio del billete del transportista que llega al destino turístico.

En el caso de Venecia, podemos encontrar aplicable ya la tasa turística sobre la estancia, pero conviene plantearse si es posible también aplicar la tasa de desembarco o aterrizaje. Sobre el caso, precisamente, Venecia sí que puede utilizar esta tasa de conformidad con el art. 1, párrafo 1129, de la Ley n. 145 de 30 de diciembre de 2018 (Ley de Presupuesto 2019). Así, en este artículo se dice que el municipio de Venecia está autorizado a solicitar dicha tasa, por acceso, con cualquier transportista, a la ciudad antigua y a las demás islas menores de la Laguna. Acerca de la duda de si se pueden aplicar de manera conjunta con la tasa por alojamiento, parece que no habría lugar [véase a Tosi y Bagarotto (2021 y 2021b)]; no obstante, debe tenerse en cuenta que la tasa de desembarco tiene más alcance ya que afecta a toda persona que visita la ciudad y que no necesariamente tiene que alojarse en ella.

La posibilidad de fijar esta tasa ya ha sido materializada a través del Reglamento para el establecimiento y regulación de la contribución de acceso, con cualquier transportista, a la Ciudad Antigua del Municipio de Venecia y a las demás islas menores de la laguna (*Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna*), aprobado por resolución del Concejo Municipal n. 11 de 26 de febrero de 2019. No obstante, uno de los aspectos más problemáticos ha sido

su puesta en marcha. En este sentido, aunque estaba ésta prevista para julio de 2020, la pandemia del COVID-19 alteró esta previsión. La evolución de la pandemia y, con ello, el despegue otra vez del turismo, ha conllevado que se retomara de nuevo el asunto. Así, mediante la resolución núm. 50 del 30 de noviembre de 2021, el Consejo Municipal aprobó que las obligaciones a cargo de los sujetos pasivos y de los transportistas empezarán, en virtud del artículo 16 del reglamento, a partir del 1 de junio de 2022, que es cuando será aplicable con ello dicha tasa turística.

8. BIBLIOGRAFÍA

CITTÀ di Venezia. *Annuario del turismo Dati 2019*. Assessorato al turismo, 2020. Disponible en: <https://www.comune.venezia.it/it/content/studi> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

FEDERACIÓN Europea de Transporte y Medio Ambiente. *Emisiones atmosféricas de los cruceros en Europa*, 2019 Disponible en: <https://www.transportenvironment.org/discover/one-corporation-pollute-them-all/> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Informe de Prácticas y Tecnologías Ambientales* (en inglés), 2021. Disponible en: <https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2021/economic-impact/clia-env-study---11-01-2021---final.ashx> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Perspectiva del estado de la industria de cruceros* (en inglés), 2021. Disponible en: https://cruising.org/-/media/research-updates/research/2021-state-of-the-cruise-industry_optimized.ashx (Fecha de último acceso febrero de 2022)

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Perspectiva del estado de la industria de cruceros* (en inglés), 2022. Disponible en: https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2022/clia-state-of-the-cruise-industry-2022_updated.ashx (Fecha de último acceso febrero de 2022).

TOSI, L.; BAGAROTTO, E.M. La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia. *Rivista trimestrale diritto tributary*, n. 1, 2021.

- Access Fees to Cultural Heritage Cities: A Way to Promote Sustainable Tourism? *World Tax Journal*, vol. 13, 2021.

9. NORMATIVA

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale. GU n.67 del 23-03-2011. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2011/03/23/67/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto 2 marzo 2012. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili nel mare territoriale. GU Serie Generale n.56 del 07-03-2012. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2012/03/07/56/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62). Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 45, Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. GU Serie Generale n.79 del 01-04-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/01/21G00055/sg> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Legge 17 maggio 2021, n. 75 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 45, recante misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. GU Serie Generale n.126 del 28-05-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/05/28/126/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonche' disposizioni urgenti per la tutela del lavoro. GU Serie Generale n.172 del 20-07-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/07/20/172/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

- Legge 16 settembre 2021, n. 125. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro. GU n.224 del 18-09-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/09/18/224/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

- Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna. Consiglio Comunale. Recuperado de: <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/Regolamento%20Contributo%20d%27Accesso.pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

2021 ¿Borrón y cuenta nueva o más de lo mismo en las políticas sectoriales ambientales?

Alba Nogueira López

2021 debería marcar un punto de inflexión en las políticas para la sostenibilidad. Retomando el pulso después del periodo de pandemia (con impactos como el aumento de emisiones o el del ruido del tráfico rodado que nos refiere Aguirre) y con la perspectiva que nos aporta ese tiempo de confinamiento y reducción de la actividad económica y sus efectos ambientales, este podría haber sido el año de poner los cimientos para corregir el rumbo que nos lleva al desbordamiento de los límites planetarios. Pero en España no parece haber sido así. Las crónicas que resumen las distintas políticas sectoriales en 2021 nos hablan en gran medida de una actividad legislativa y administrativa que camina sobre senderos trillados y con un alcance limitado, sin perjuicio de que, en algunos ámbitos como las aguas continentales, los espacios naturales, los residuos o la fauna, la actividad normativa haya sido prolífica.

La esperanza que había puesta sobre el proyecto de ley de cambio climático estatal se ha desvanecido en parte. Las críticas que adelantaba López Ramón¹ hablando de “una ley de limitados, aunque no intrascendentes, contenidos reguladores” con un exceso de remisiones reglamentarias y poco espacio para la actuación de las CCAA, son compartidas en gran medida en el trabajo de Miren Sarasibar en este *OPAM*.

¹ Fernando López Ramón (2021), “[Notas de la Ley de Cambio Climático](#)”, 19 de julio de 2021, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114,

Partiendo de que “el cambio climático supone el desafío ambiental más importante en la actualidad” la ley se queda muy corta. La nueva Ley española 7/2021, de 20 de mayo, que regula en nuestro país el cambio climático y la transición energética se mueve entre unos objetivos ambiciosos y unas realizaciones modestas porque los instrumentos y medidas que prevé no están a la altura de los retos. Las numerosas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios y a un variado conjunto de instrumentos de planificación aplazan sus efectos. El hecho de que la ley repose sobre todo en medidas incentivadoras y apenas incorpore obligaciones jurídicas vinculantes con objetivos, plazos y consecuencias en caso de incumplimiento es una muestra de que ese desafío ambiental principal aún está lejos de marcar la agenda política y legislativa de forma acorde a la emergencia.

La insuficiencia de la Ley 7/2021 para abordar decididamente el cambio climático no es obstáculo para que se puedan señalar elementos positivos. Daniel del Castillo indica la previsión de adaptación de los instrumentos de planificación de espacios naturales al cambio climático, aunque apunta que existen normas autonómicas como la andaluza, más ambiciosas. Isabel Caro Patón y Víctor Escartín analizan en su estudio sobre las aguas la significación del nuevo concepto de “seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas” (art.20) como un objetivo de la planificación y gestión hidrológica. Los autores plantean dudas sobre si el precepto contiene o no una prelación y defienden la necesidad de incluir la seguridad alimentaria (agua para el riego) como un objetivo inherente a esa seguridad hídrica. Precisamente en materia de aguas este año ha sido especialmente productivo. Es posible que, como señalan los autores con algunas dudas de constitucionalidad sobre el alcance (figuras tributarias) o urgencia de algunas disposiciones (RDL reserva mínima de agua embalsada) o incluso sobre la eficacia o necesidad de cambios realizados con vocación ambiental (ampliación del concepto de masa de agua en riesgo, reserva de agua embalsada). La introducción de limitaciones a las previsiones normativas de la planificación hidrológica (p.ej. contaminación de fuentes difusas) busca evitar la dispersión normativa que esto podía suponer. También se introduce la posibilidad de admitir el deterioro adicional de nuevas masas de agua con un procedimiento específico sin necesidad de incluirlo en la planificación. La regulación del nuevo Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, que sustituye al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, limita igualmente la participación autonómica en las medidas de apoyo que decida emprender con una interpretación restrictiva de la previsión legal.

Probablemente un trazo común entre varios de los estudios sectoriales es la deficiente articulación o insuficiencia de la regulación de la implicación autonómica en algunos de los últimos cambios normativos. Las dificultades para vertebrar las relaciones interadministrativas que advertimos en la restricción del espacio normativo autonómico en cambio climático o en la regulación del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, se señalan también en la ordenación del litoral y la regulación de los títulos concesionales ante el cambio climático (Sanz Larruga) o se advierten en el acuerdo de la comisión bilateral Estado-Xunta de Galicia para evitar el recurso ante el TC frente a la nueva Ley de Pesca de Galicia singularmente en lo referente a las aguas de transición (Escartín, Caro Patón). En vez de articular mecanismos colaborativos en esos espacios de entrecruzamiento competencial convierte en una regulación en paralelo, de “yuxtaposición”, entre ambos ordenamientos que se aplicarán “sin perjuicio” el uno del otro augurando previsibles duplicidades en las técnicas de ordenación y control y posibles conflictos. Esta solución, que en el fondo lo único que hace es aplazar temporalmente los problemas de articulación, es incorrecta, pero aún más discutible es la que se deriva de los documentos para elaborar los planes de ordenación del espacio marítimo en los que la Administración General del Estado ha ignorado la existencia de una actividad pesquera (singularmente en las costas gallegas) que puede entrar en conflicto con una ordenación con un claro sesgo a favor de la energía eólica marina que constituye el objeto principal de esos planes de ordenación (García Pérez, 2022)². Julia Ortega introduce otro actor, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que también llama la atención sobre la eficacia territorial de las autorizaciones de algunos flujos de residuos, remitiéndonos nuevamente a ese encaje competencial. Cómo se cohonestaba esa eficacia territorial con el principio de proximidad que rige en algunos ámbitos de la gestión y valorización de residuos es objeto también de las últimas reformas normativas.

Hay varios trabajos que apuntan a novedades sobre la forma de abordar problemas ambientales o que señalan nuevos campos de regulación. En materia de ordenación del litoral Sanz Larruga da noticia de la admisión a trámite de la Iniciativa legislativa popular para dar personalidad jurídica al Mar Menor como una vía para articular una protección jurídica reforzada de un área muy degradada. En ruidos la innovadora legislación francesa, descrita por Aguirre i Font, que busca preservar los sonidos de la campiña francesa (el gallo que canta, la campana que tañe, el tractor que siembra...), como un elemento de protección de la vida rural, sus paisajes y actividades, abre nuevos espacios a la regulación ambiental. Ángel Lobo realiza un

² GARCÍA PERÉZ, M.: “[La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121 (2022)

original estudio sobre el medio marino como instalación deportiva y los efectos jurídicos que eso implica o debería implicar en relación con la regulación en términos de accesibilidad, seguridad, salubridad y confortabilidad para los deportistas, pero también de impacto ambiental. No podemos obviar tampoco la modificación del Código Civil manteniendo a los animales dentro de las cosas muebles, pero reconociéndoles como “seres sintientes” sobre la que profundiza en su capítulo García Asensio.

Diversos trabajos advierten de la oportunidad que abren los fondos *Next Generation* para afrontar algunos de los retos ambientales y de sostenibilidad (Sanz Larruga, Rodríguez-Chaves, Gifreu...). Señaladamente en el campo de la vivienda, un sector en efervescencia normativa y jurisprudencial, Gifreu comenta como dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre sus objetivos principales, además de la recuperación económica, está la transición ecológica en el sector de la vivienda. “De hecho, la rehabilitación energética del parque de edificios existentes figura como medida prioritaria en el PNIEC 2021-2030”.

Aún en ámbitos en que hay una cierta estabilidad normativa y jurisprudencial los estudios de este OPAM destacan cuestiones que siguen necesitando respuestas jurídicas. Eva Blasco y Fernando López hacen un repaso de la problemática aún sin resolver sobre la proyección del derecho de propiedad privada en los espacios Red Natura 2000. El trabajo plantea posibles líneas de compensación a los propietarios por las limitaciones que experimentan derivadas de la protección de hábitats y especies. Se trata, en definitiva, de fijar como conciliar intereses particulares y la protección ambiental, una discusión que está presente en muchos de los conflictos habituales, como los que los mismos autores señalan sobre el caso de la orden de derribo de las construcciones en la Isla de Matalascañas después de un prolongado periplo judicial o las iniciativas para “descatalogar” espacios de Red Natura para sortear las limitaciones que implican a desarrollos urbanísticos o implantación de actividades. Tensión que también subyace al conflicto resuelto por el TJUE que advierte sobre explotación de los acuíferos de Doñana por las extracciones ilegales no estimadas en Matalascañas estudiadas en las aportaciones de Caro/Escartín, Blasco/López y Del Castillo, respectivamente. En materia de espacios naturales Daniel del Castillo señala cómo los instrumentos de ordenación de la legislación gallega de recuperación de tierra agraria abandonada pueden presentar problemas de compatibilidad con los previstos en la legislación básica de patrimonio natural y biodiversidad. Por su parte Blanca Rodríguez Chaves también incide en la conciliación del paradigma de protección ambiental y lo que denomina un “concepto “sano” y real de la gestión forestal” que no entienda los montes como un “florero” sino que plantee estrategias de gestión sostenible y bioeconomía, que pueda incluir pagos a los propietarios por los

servicios ecosistémicos que implica esa gestión (como hace Portugal) y que articule acciones globales y no complementarias, como sucede en el nuevo marco de la PAC. La polémica de la protección del lobo, sobre la que incide García Asensio, se situaría en esa misma línea.

A veces la interacción de las políticas ambientales con los ciudadanos presenta otro prisma que no es el del impacto en los intereses privados que acabamos de señalar sino su condición de motor transformador o impulsor de la protección ambiental. Muy señaladamente la custodia del territorio responde a esos parámetros. El trabajo de Durá Alemañ nos muestra los avances que se están produciendo en esa materia, que se radiografian en el Sexto Inventario de iniciativas de custodia del territorio, una iniciativa de la Fundación Biodiversidad que ha incorporado una serie de novedades importantes como la caracterización de hábitat de las fincas con acuerdos de custodia e indicadores de sostenibilidad asociados a las iniciativas de custodia.

En suma, el panorama que trazan los diversos estudios sectoriales es de continuidad en los conflictos jurídicos, novedades limitadas en los cambios normativos y esperanza en que el Pacto Verde Europeo, las políticas climáticas y los Fondos *Next Generation* puedan producir giros significativos en la ambición de las políticas sectoriales en los próximos años.

Aguas: la seguridad hídrica como concepto jurídico por construir

Isabel Caro-Patón Carmona

Víctor Escartín Escudé

SUMARIO: 1. LA SEGURIDAD HIDRICA ENTRA EN ESCENA: A MODO DE INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACION ESTATAL. 2.1. Sobre la reserva mínima de embalses. 2.2. El Reglamento de grandes presas. 2.3. Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, que reforma el reglamento de la planificación hidrológica. 2.4. Fondo de restauración ecológica. 3. LA LEY GALLEGA DE PESCA. 4. LAS DIRECTRICES EUROPEAS SOBRE EL «DAÑO MEDIOAMBIENTAL». 5. EL PLAN DSEAR Y ESTRATEGIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURAS VERDES. 5.1. Plan DSEAR. 5.2. Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. 6. JURISPRUDENCIA: 6.1. Sobre la prescripción de las infracciones y sanciones en materia de aguas. 6.2. El canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias. Nulidad parcial del RD 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 112 bis del TRLA. 6.3. Competencia para la limpieza ordinaria de cauces. Una matización a la doctrina jurisprudencial existente. 6.4. Doctrina jurisprudencial sobre los requisitos formales y materiales que debe cumplir una instrucción. Las instrucciones de la Dirección General del Agua relativas a los criterios a aplicar en la actualización del canon concesional y a los principios de recuperación de costes. 6.5. Un retroceso en la configuración jurídica y relevancia del informe de suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos en el procedimiento de aprobación de instrumentos de planificación urbanística. 6.6. La sentencia del Tribunal de Justicia sobre Doñana.

RESUMEN: La producción normativa vuelve a ser fecunda en materia de aguas y deben destacarse, sin duda, la incorporación del nuevo concepto jurídico de seguridad hídrica, introducido por la Ley de cambio climático y la regulación del procedimiento para admitir el deterioro adicional de masas de agua, incluido en la reforma del reglamento de planificación hidrológica. En lo que respecta a la Unión Europea, interpretamos y comentamos la sentencia de Doñana y las Directrices sobre el daño ambiental, que son dos textos bien complejos. El Tribunal Supremo nos ha ofrecido dos relevantes giros jurisprudenciales: la competencia para la limpieza de cauces se atribuye al Organismo de cuenca y se reduce el ámbito objetivo del informe del art. 25 TRLA. En definitiva, un año repleto de nuevos temas.

ABSTRACT: The regulatory production is once again fruitful in the field of water. Undoubtedly it should be highlighted the incorporation of the new legal concept of water security, introduced by the Law on climate change and the regulation of the procedure for admitting the further deterioration of bodies of water, included in the reform of the hydrological planning regulation. With regard to the European Union, the Doñana ruling and the Guidelines on environmental damage are commented. There are two jurisprudential shifts in the Supreme Court's jurisprudence: the competence for the cleaning of watercourses is attributed to the basin organisation and the objective scope of the report of art. 25 TRLA is reduced. In short, a year full of new issues.

PALABRAS CLAVE: Aguas. Seguridad hídrica. Planificación hidrológica. Gestión de embalses. Sequía. Responsabilidad ambiental. Reparación de daños. Deterioro adicional. Limpieza de cauces. Canon hidroeléctrico.

KEYWORDS: Water. Water security. Hydrological planning. Dam management. Drought. environmental liability. Damage remediation. Further deterioration. River cleaning. Hydroelectric levy.

1. LA SEGURIDAD HIDRICA ENTRA EN ESCENA: A MODO DE INTRODUCCIÓN

El 3 de marzo de 2021 se celebraron los 95 años de la Confederación hidrográfica del Ebro, primero de los Organismos de cuenca. Creados para fomentar el uso productivo del agua y el desarrollo regional, gracias al regadío y la producción hidroeléctrica, hoy la Administración hidráulica busca su lugar entre ecologistas y usuarios. Como veremos, sobre el papel

del BOE, que se redacta en las oficinas del Ministerio, la balanza se inclina claramente hacia la protección de las masas de agua. Sin embargo, el día a día de las viejas Confederaciones es más complejo pues no se puede dejar sin agua a las actividades productivas de las que dependen miles de familias ni renunciar a la garantía de la seguridad energética que ofrece la hidroeléctrica.

Los urbanitas viven con desafección este conflicto, sin perjuicio de que puedan unirse masivamente a manifestaciones a favor de ecosistemas insustituibles que se ven gravemente amenazados (Mar Menor). No se puede saber hasta qué punto existe conciencia acerca de que el equilibrio entre el agua como bien productivo y como bien natural constituye **“la tarea más importante y difícil del derecho de aguas en estos tiempos”**¹. La FAO ya ha redactado un informe jurídico sobre el derecho al agua para la alimentación y la agricultura, en el que se sostiene que el derecho humano al agua también abarca el uso para el riego².

En España, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, ha introducido en su art. 19, titulado *“consideración del cambio climático en la planificación y gestión del agua”*, un nuevo concepto jurídico: la seguridad hídrica³. El precepto dice así:

“La planificación y la gestión hidrológica, a efectos de su adaptación al cambio climático, tendrán como objetivos conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos, reduciendo la exposición y vulnerabilidad al cambio climático e incrementando la resiliencia”.

La seguridad hídrica como tarea pública incluye, pues, una garantía de disponibilidad. Cabe preguntarse si hay en este artículo un orden de prelación (personas, biodiversidad, actividades económicas), aún abierto. Si en España, la seguridad hídrica para el agua de boca está suficientemente

¹ Noguera Gil, E.M., “La implantación de los caudales ecológicos el caso de la cuenca del Segura”,

Revista Aranzadi de derecho ambiental, N.º. 49 (2021), pág. 375.

²Morgera, E., Webster, E., Hamley, G., Sindico, F., Robbie, J., Switzer, S., Berger, T., Silva Sánchez, P.P., Lennan, M., Martin-Nagle, R., Tsioumani, E., Moynihan, R. & Zydek, A. 2020. *The right to water for food and agriculture*.

³Cfr. Embid Irujo, A., “El concepto de seguridad hídrica: contenido y funcionalidad”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* septiembre-diciembre 2021 (núm. 50). A su juicio, precisa el desarrollo que le dará la Estrategia del Agua aun por aprobar. Esto, sin embargo, no tiene por qué ser así pues se trata de un principio jurídico que ya debe informar la actuación de la Administración hidráulica.

garantizada (es la exigencia de un precio asequible lo que está en juego cuando se habla, entre nosotros, de derecho humano al agua), consideramos que la seguridad hídrica para las personas tendrá que incluir la garantía de agua para la agricultura (seguridad alimentaria).

Apoya esta interpretación el art. 5.4 de la Ley Europea del Clima⁴ que establece que:

“En sus estrategias de adaptación nacionales, los Estados miembros tendrán en cuenta la especial vulnerabilidad de los sectores pertinentes, entre ellos la agricultura, y de los sistemas hídricos y alimentarios, así como de la seguridad alimentaria, y promoverán soluciones basadas en la naturaleza y una adaptación basada en los ecosistemas”.

En suma, aunque como el resto de ideas fuerza de la Ley de Cambio Climático, la seguridad sea un concepto por construir, bienvenida sea pues su recepción normativa ha de inspirar la búsqueda de ese difícil equilibrio entre los valores intrínsecos a los recursos hídricos.

2. LEGISLACION ESTATAL

Como en años anteriores, las reformas normativas de la abundante legislación de aguas son numerosas (y voluminosas)⁵. En una legislatura con abuso del Real Decreto-Ley, nada menos que tres reforman la Ley de aguas; dos de ellos, en los que no vamos a detenernos, tienen por objeto figuras tributarias⁶ y bordean la inconstitucionalidad⁷. Junto al esperado reglamento

⁴ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)

⁵ El propio Ministerio en la Exposición de Motivos justifica la reforma de los planes de sequía (RD 1159/2021) en que ha de garantizarse la coordinación entre las “*normas aplicables en materia de aguas, por otro lado tan abundantes, cuya coexistencia dificulta la tarea de los operadores jurídicos y el conocimiento por sus destinatarios*”.

⁶ Por Real Decreto-ley 1/2021, se modifica la cuantía del canon de vertidos del art. 113 TRLA; por Real Decreto-ley 12/2021, que modifica al tiempo la Ley y el RDPH (con salvaguarda del rango reglamentario) se amplía el periodo liquidable del canon de regulación y de la tarifa de utilización del art. 114 TRLA para corregir las dificultades de gestión para 2021 derivadas de la reiterada doctrina del TS que prohíbe su retroactividad y una deficiente regulación derivada de la Ley 11/2020; y por Real Decreto-ley 17/2021, comentado en el texto, se modifica el art. 55 TRLA.

⁷ Según doctrina constitucional, el art. 86 CE prohíbe que se regule de “forma sustancial” un tributo. Este concepto jurídico que exige analizar su “*naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o*

de grandes presas, fue importante, aunque inoportuna, la reforma del Reglamento de Planificación hidrológica: se publicó justo cuando se acaba de cerrar la información pública de los planes del tercer ciclo (2022-2027).

Por Ley Orgánica 10/2021 se modifica la LOPJ para reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela (Alicante/Alacant) y Pueblos de su Marco y al Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l'Horta d'Aldaia.

2.1. SOBRE LA RESERVA MÍNIMA DE EMBALSES

El Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad modifica el art. 55.2 TRLA para habilitar a los Organismos de cuenca, “*en los casos en que así proceda en atención a la reserva de agua embalsada y a la predicción estacional*”, a obligar a los gestores de embalses de más de 50 hm³ de capacidad total, cuyos usos principales no sean el abastecimiento, el regadío y otros usos agropecuarios, a fijar al inicio de cada año hidrológico:

“a) Un régimen mínimo y máximo de caudales medios mensuales a desembalsar para situaciones de normalidad hidrológica y de sequía prolongada.

b) Un régimen de volúmenes mínimos de reservas embalsadas para cada mes.

c) La reserva mensual mínima que debe permanecer almacenada en el embalse para evitar indeseados efectos ambientales sobre la fauna y la flora del embalse y de las masas de agua con él asociadas”.

Esta reforma, o “cláusula anti-Ricobayo”, trae causa de un revuelo mediático, que se produjo cuando una empresa, respetando los términos de su concesión, maximizó la producción hidroeléctrica en perjuicio de los usos recreativos de un embalse en un pueblo de Zamora (Muelas del Pan)⁸. El episodio se produjo en otros embalses extremeños y de Galicia y el Gobierno amenazó con graves sanciones a las empresas implicadas, pese a que debía

medida en que interviene el principio de capacidad económica—, qué elementos del mismo —esenciales o no— resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9, y 83/2014 de 29 de mayo, FJ 5).

⁸ Ver, por ejemplo, El País de cinco de agosto de 2021, “La furia de Ricobayo por su embalse enfrenta al Gobierno con Iberdrola”.

conocer que no se había cometido infracción alguna ya que en la legislación de aguas prevalece el uso para la producción de energía frente a los usos recreativos de los embalses. Para que la noticia no quedara en “serpiente de verano” y dentro de un paquete de medidas para frenar el precio de la luz, se procedió a modificar la Ley reforzando las funciones de los Organismos de cuenca relativas a introducir modulaciones temporales en los aprovechamientos, que es el objeto del art. 55 TRLA.

Es decir, esta novedad legislativa no debería interpretarse como habilitación para modificar de oficio las concesiones, pues para eso, la ley de aguas ya cuenta con el art. 65 TRLA. Se trata de un precepto diseñado para evitar nuevos escándalos y alcanzar una finalidad sin duda legítima (proteger los usos recreativos de los embalses a costa de la producción hidroeléctrica); pero, a nuestro juicio, era innecesario en el derecho de aguas porque los planes hidrológicos están plenamente habilitados para establecer regímenes de caudales mínimos y máximos y, si así fuese necesario, reservas mensuales para conservar el buen estado ecológico de las masas de agua asociadas al embalse.

Para la Administración, la ventaja de introducir una nueva previsión en el art. 55 TRLA se encuentra en que es un atajo que permite eludir la discusión (aun viva) con los concesionarios acerca de si todos los componentes de caudales ecológicos que establecen los planes de cuenca pueden exigirse sin revisar previamente los títulos concesionales por aplicación del art. 65.3 TRLA. Ciertamente, entre los componentes de los caudales ecológicos de la Instrucción de Planificación Hidrológica (mínimos, máximos, distribución temporal y tasas de cambio, caudales generadores⁹) no estaba el respeto a un volumen mínimo embalsado para respetar los usos recreativos. Pero hubiera sido más coherente con el régimen legal, modificar la Instrucción o, incluso, adaptar las concesiones para el uso hidroeléctrico al contenido previsto en la reforma del RDPH de 2013, que permite fijar las modulaciones estacionales que resulten necesarias¹⁰. Sin embargo, el Gobierno ha elegido aprobar un Real Decreto-Ley, cuya extraordinaria y urgente necesidad difícilmente se advierte.

⁹ Apartado 3.4.1.3. de la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica.

¹⁰ La redacción originaria del art. 102 RDPH era: “*En toda concesión de aguas públicas se fijará la finalidad de ésta, su plazo, el **caudal máximo** cuyo aprovechamiento se concede, indicando el periodo de utilización cuando ésta se haga en jornadas restringidas, el caudal medio continuo equivalente y el término municipal y provincia donde esté ubicada la toma (...)En las concesiones de agua para usos hidroeléctricos se fijarán, además, las características técnicas de los grupos instalados y el tramo ocupado en metros, entendiéndose por tal el desnivel entre la cota de máximo embalse normal en el punto de toma y la cota de devolución de caudales al cauce público*”.

Tras la reforma de RD 670/2013: “*En toda concesión de aguas públicas se fijará la finalidad de ésta, su plazo, el **caudal máximo instantáneo, el volumen máximo anual y en su caso el volumen máximo mensual cuyo aprovechamiento se concede**, indicando el periodo de utilización cuando ésta se haga en jornadas restringidas (...)*”

2.2. EL REGLAMENTO DE GRANDES PRESAS

Por Real Decreto 264/2021, de 13 de abril, se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses. Se trata de tres normas técnicas¹¹ largamente esperadas, que se incluyen en un único texto y unifican la normativa en vigor. Tiene un detallado régimen transitorio para que los titulares de grandes presas¹² o de pequeñas presas que hayan sido clasificadas en las categorías de peligrosidad A o B¹³ cumplan las obligaciones y cargas administrativas que establece, impulsando, también desde esta perspectiva, la vigilancia y el control de los concesionarios. Las balsas quedan excluidas de su ámbito de aplicación.

De estas normas técnicas, para el día a día de la producción energética, son determinantes las relativas a la explotación de embalses pues entre otras cuestiones establecen los resguardos para laminación de avenidas, respetando los usos del embalse fijados por la concesión. Para el desarrollo futuro de la seguridad hídrica, sin duda, el papel de las normas de explotación será clave. Por eso, y dado que el RD se queda en el establecimiento de distintas cargas y obligaciones administrativas, queda pendiente ensamblar su parte técnica con los derechos concesionales de quienes gestionan o utilizan los embalses; derechos que se quieren limitar por distintas puertas falsas: aparte del art. 55 TRLA, ya comentado, mediante el establecimiento de caudales ecológicos directamente por la planificación escondiendo su afección a las concesiones (por ejemplo, se proponen cifras de caudales de crecida sin comprobar previamente su compatibilidad con las normas de explotación).

¹¹ Norma Técnica de Seguridad para la clasificación de las presas y para la elaboración e implantación de los planes de emergencia de las presas y sus embalses; Norma Técnica de Seguridad para el proyecto, construcción y puesta en carga de las presas y llenado de sus embalses; y Norma Técnica de Seguridad para la explotación, revisiones de seguridad y puesta fuera de servicio de las presas y sus embalses.

¹² De acuerdo con el art. 358.a) RDPH, *"se considera gran presa aquella cuya altura es superior a 15 metros y la que, teniendo una altura comprendida entre 10 y 15 metros, tenga una capacidad de embalse superior a 1 hm³"*.

¹³ A los efectos de su peligrosidad, el art. 358.b) RDPH distingue entre:

"1.º Categoría A: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto pueden afectar gravemente a núcleos urbanos o a servicios esenciales, o producir daños materiales o medioambientales muy importantes.

2.º Categoría B: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede ocasionar daños materiales o medioambientales importantes o afectar a un número reducido de viviendas.

3.º Categoría C: Presas cuya rotura o funcionamiento incorrecto puede producir daños materiales de moderada importancia y sólo incidentalmente pérdidas de vidas humanas. En todo caso, a esta categoría pertenecerán todas las presas no incluidas en las categorías A o B".

2.3. REAL DECRETO 1159/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, QUE REFORMA EL REGLAMENTO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Durante este año se han ido elaborando los planes de gestión de riesgo de inundaciones y ha continuado el largo proceso de elaboración de los planes hidrológicos de tercer ciclo (2021-2027) iniciado en 2018; pues bien, con la información pública del proyecto de plan recién cerrada¹⁴, se publicó la reforma del reglamento de planificación hidrológica¹⁵. De nuevo se trata de un documento largo y complejo, del que destacaremos aquellas partes de su contenido que nos han parecido de mayor interés.

Hay dos cuestiones que parecen intensificar la protección ambiental, pero que difícilmente servirán para ello. Una primera es que amplía el concepto de masa de agua en riesgo, que pasa a incluir cualquiera que tenga algún impacto (art. 16 bis). Antes solo eran aquellas que estuvieran en el límite de cumplimiento de objetivos ambientales y su inclusión suponía la obligación para la Administración de estudiarlas con mayor profundidad (por cierto, sobre esta obligación, la STJUE de Doñana comentada más adelante constata un incumplimiento). Una segunda es la previsión del nuevo art. 17.4, que introduce un matiz contrario a lo que dice la Ley de aguas, según el cual la regla de la supremacía del uso de agua para abastecimiento a poblaciones sobre los caudales ecológicos sólo se aplicará *“cuando no exista una alternativa razonable que pueda dar satisfacción a esta necesidad”*. La definición de esa alternativa razonable se podrá acordar en la revisión de los planes especiales de sequía. Planes de sequía que ahora son objeto de una regulación, que desarrolla el art. 27 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional: entre otras cosas, se establece su contenido mínimo que incluye la definición de un sistema de indicadores de sequía prolongada y de escasez coyuntural (art. 66 bis) y el procedimiento para su elaboración (art. 83 quáter).

Desde un punto de vista jurídico, tiene interés la pretensión (muy limitada) de poner freno a previsiones normativas por los planes en las que estos invadan cuestiones que precisan una regulación general. Se alegan razones de seguridad jurídica y se cita el dictamen del Consejo de Estado de

¹⁴ Cabe recordar que la DMA exige tres informaciones públicas sucesivas: documentos iniciales con la caracterización de la demarcación, Esquemas Provisionales de Temas Importantes y, finalmente, proyectos de plan.

¹⁵ De forma optimista se dispuso que entraría en vigor el día siguiente de su publicación, por la necesidad de que se produjera con antelación a la aprobación de la revisión de los planes hidrológicos.

315/2016, de 21 de julio de 2016¹⁶, en el que se ha sostenido la necesidad de «*paliar la dispersión normativa existente en la planificación hidrológica en aspectos cuya regulación debe ser igual independientemente de la demarcación hidrológica en la que se aplique, garantizando un nivel mínimo y común de exigencias*». Así, el art. 81 RPH habilita a los planes a establecer contenidos normativos sobre una lista de materias, prohibiéndose expresamente que contengan normas sobre otras. Entre las materias incluidas en la lista están las medidas para evitar o controlar la contaminación de fuentes difusas, incluyendo la determinación de umbrales máximos promedio de excedentes de nitrógeno para cada masa de agua o sector de masa afectada por la contaminación por nitratos (art. 47 RPH).

También, el RPH regula un procedimiento para que, durante la vigencia del plan, pueda admitirse el deterioro adicional de nuevas masas de agua. Esta previsión es interesante pues confirma que estas excepciones no tienen por qué contemplarse durante el procedimiento de elaboración del plan, sino que pueden admitirse de forma separada, mediante un procedimiento *ad hoc*. El reglamento acoge la interpretación que ha hecho la Comisión Europea en las guías sobre la aplicación de las excepciones a los objetivos ambientales: la general (guía núm. 20) y la específica sobre el art. 4.7 DMA (guía núm. 36)¹⁷. Según la Comisión, basta con que los planes informen sobre la excepción, pero no son el marco en el que necesariamente han de admitirse.

Las condiciones para la realización de actuaciones que suponen la modificación física de las masas de agua están en la DA única del RPH, que adapta los pasos de la guía núm. 36 citada. El resumen de los pasos es el siguiente (pág. 53 guía 36):

¹⁶ Su objeto fue el Proyecto de real decreto por el que se modifica el reglamento del dominio público hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales. Los dictámenes del Consejo de Estado sobre planificación hidrológica, dicho con el debido respeto, son poco rigurosos desde el momento en que dejan fuera de su análisis las memorias de los planes, que es su motivación. La exposición de motivos de la norma debería haber citado las sentencias del TS que han anulado contenidos normativos de los planes por extralimitarse de su contenido propio (entre otras, STS de 11/06/2015, rec. núm. 583/2012 o STS de 12 de marzo de 2019, RJ 2019\1037).

¹⁷ [Estrategia Común de Aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua y la Directiva sobre Inundaciones.](#)

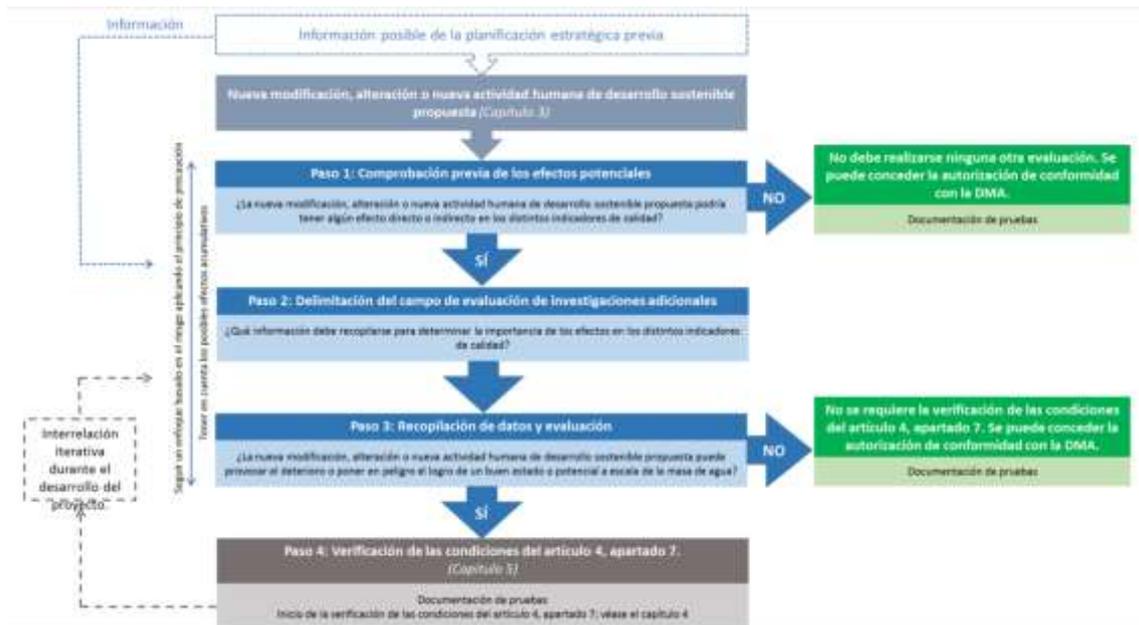


Imagen 1: Resumen de un método por pasos para una evaluación de la aplicabilidad del artículo 4, apartado 7. [Fuente](#).

Para aplicar la excepción, el Organismo de cuenca ha de emitir un “*informe de verificación*” del deterioro adicional, previa información pública del proyecto. Esta información pública puede hacerse en el procedimiento de la EIA. La autorización final del proyecto ha de cumplir los requisitos del art. 39 RPH: a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua; b) que el proyecto sea de interés público superior; c) que por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, no haya una opción medioambiental significativamente mejor.

Dos últimas cuestiones menores, aunque relevantes, son la previsión de revisiones de los planes distintas de las sexenales. Y, en segundo lugar, la habilitación a la Ministra a dictar ordenes de desarrollo y a impulsar trabajos de soporte por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, para proporcionar un contenido mínimo sobre aspectos como la evaluación de los recursos hídricos en régimen natural (apartado nueve), la evolución de las demandas de agua en España para atender los distintos usos (apartado diez), el análisis económico de los usos del agua (apartados veintiuno y veintidós) y otros estudios que puedan desarrollarse para todo el ámbito estatal y puedan servir de referencia y ayuda a las diversas autoridades de cuenca promotoras de los planes para su mejor documentación. Es decir, cuestiones que en años anteriores se abordaban por instrucciones del Ministerio sin base normativa, tal y como habíamos denunciado y ha confirmado el TS, en una sentencia comentada más abajo, relativa a una instrucción de la DGA.

2.4. FONDO DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA

El Real Decreto 690/2021, de 3 de agosto, regula el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, F.C.P.J. Este fondo se había creado por la disposición final sexta del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y sustituye al efímero Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad del artículo 78 la Ley 42/2007, que se instituyó en 2015 (Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

El nuevo Fondo tiene asignada, entre otras muchas materias, la financiación de políticas de agua. Y es que ahora se rebasa ampliamente el objeto del Fondo del Patrimonio Natural y Biodiversidad afectado a la *“gestión forestal sostenible, de prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado”*. Sin embargo, ahora son fondos que se destinan a la sacrosanta *“transición a un modelo productivo y social más ecológico”* que incluye:

- “a) Aguas y dominio público hidráulico.*
- b) Costas, protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre.*
- c) Cambio climático, su mitigación y adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia climática*
- d) Prevención de la contaminación, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, de acuerdo con la política de economía circular.*
- e) Protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques.*
- f) Meteorología y climatología.*
- g) Cualesquiera otras que tenga atribuido el Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de sus organismos públicos” y entre estas, “actuaciones relativas a la digitalización de los ámbitos mencionados” (art. 4.2 RD).*

Esta ampliación de su objeto, que permite que el FRER instrumente con absoluta discrecionalidad las medidas de apoyo que decide financiar, va en detrimento de otros instrumentos de planificación y control público y, desde luego, del significado profundo de la legalidad presupuestaria¹⁸.

Esta discrecionalidad se ve acentuada por la composición de su Consejo Rector que, con la excepción de su secretario, se preside por el Secretario de Estado y se integra con cargos políticos o de libre designación de la propia Secretaría (hasta nivel orgánico de Director General), especificándose además que sólo los subdirectores generales podrán ser suplentes. No se ha previsto la intervención de ninguno de los Organismos Públicos vinculados al Ministerio. Por otra parte, aunque es un cambio cuyas consecuencias no pueden conocerse a priori, desaparece la previsión legal de que con cargo al fondo se podrán "*financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio*".

El contrapeso del poder territorial también desaparece. Pese a que la previsión legal era que: "La ejecución de las acciones que se financien con cargo al FRER corresponderá, en sus respectivos ámbitos de competencia, a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente" (art. 78.4), el desarrollo reglamentario deja fuera cualquier intervención autonómica. El RD sólo regula las potestades de ejecución de las políticas ambientales de competencia de la Administración General del Estado, pero no regula el procedimiento de ejecución de aquellas acciones que correspondan a las comunidades autónomas, cuya financiación no se producirá a través del Fondo, sino a través de los mecanismos habituales de territorialización de fondos de acuerdo con los acuerdos adoptados en Conferencia Sectorial. Es discutible que esto respete el mandato legal, pero es probable que sea una rémora a la coordinación intersubjetiva (el Estado podrá optar por las actuaciones que desee sin que haya necesidad del acuerdo autonómico).

3. LA LEY GALLEGA DE PESCA

Dentro de la normativa autonómica, nos interesa comentar la nueva legislación de pesca gallega, tanto por su contenido novedoso como porque pone de manifiesto que el agua sigue siendo objeto de disputas competenciales.

¹⁸ Explica Hernández López, Claudia, en su monografía *Los fondos públicos, estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, que se crean con la vocación de financiar un fin público determinado. Con su modificación, este fondo se afecta nada menos que a una completa área política de un Ministerio.

En efecto, la Ley 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental de Galicia busca implicar a la sociedad en la protección de los ecosistemas acuáticos, de los que se recalca que son fuente de desarrollo turístico, económico y social del medio rural. Por ello, destaca de su contenido las distintas figuras que administrativizan el papel de los pescadores como guardianes de los ríos en las aguas pescables (convenios, acuerdos de custodia del territorio, entidades colaboradoras y concesiones de pesca).

Entre otros contenidos tradicionales de este tipo de leyes (licencias, cotos, listas de especies) crea escuelas de pesca para garantizar el relevo generacional y establece instrumentos de planificación para clasificar las aguas en pescables y no pescables (vedados de pesca y reservas piscícolas). En una región de lampreas y anguilas, también regula la pesca profesional. Deroga la Ley 7/1992, decana de las leyes autonómicas de pesca.

Pese a su gran mérito, esta Ley ha vuelto a poner de manifiesto que no funcionan los mecanismos de coordinación o cooperación entre Administraciones territoriales y, por increíble que parezca, se sigue avanzando hacia un modelo de yuxtaposición.

Esto se advierte con la lectura del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia (BOE de 21 de septiembre) que zanja el conflicto planteado acudiendo a la cláusula del "sin perjuicio"; es decir, sentando la regla de que cada una de las leyes se aplica separadamente de la otra. Así, la definición de aguas continentales gallega –que incluye las aguas interiores de las zonas de desembocadura en el mar– sólo se aplica a los efectos de la pesca (art. 4.4); las concesiones para aprovechamientos piscícolas gallegos (art. 11) no eximen de la obtención de las concesiones o autorizaciones pertinentes de acuerdo con el TRLA; los regímenes sancionadores de ambas leyes se aplicarán por cada una de las Administraciones (arts. 73 y 74). En definitiva, la coordinación se relega a la técnica del informe, pese a que en este ámbito no siempre va a obstar a la duplicidad de títulos administrativos habilitantes.

4. LAS DIRECTRICES EUROPEAS SOBRE EL «DAÑO MEDIOAMBIENTAL»

Tremendamente compleja resulta la Comunicación de Comisión titulada "Directrices por las que se proporciona un concepto común del término «daño medioambiental» tal como se define en el artículo 2 de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales" (2021/C 118/01).

La Directiva define el daño al agua como “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico”, con excepción de los supuestos en que se aplique el art. 4.7 DMA, que admite bajo estrictos requisitos el deterioro adicional de las masas de agua.

La Comunicación –no normativa- busca una definición de «daños a las aguas» distinta de un empeoramiento de los indicadores de estado o potencial de las masas agua que determinen un cambio de clase según la DMA¹⁹. Así, incluye dentro del cambio adverso significativo, los que causan una “*pérdida permanente o provisional mensurable*” respecto de un indicador; un “*deterioro mensurable de un indicador*”; un “*perjuicio mensurable de servicios naturales vinculado a los indicadores de estado que han sufrido pérdida o deterioro*”; y un “*desfase mensurable entre el momento en que se producen los efectos adversos y el momento en que se restituye el estado básico en cuanto a los indicadores*”.

Si a los efectos de la responsabilidad medioambiental la Administración ha de actuar cuando haya “*alteraciones significativas*”, ¿por qué se equipara significativo a mensurable? ¿Por qué se define el “daño ambiental” al margen de los valores numéricos de los indicadores que se utilizan para el cálculo del estado o potencial de las masas de agua²⁰?

¹⁹ Dos sentencias de TJUE se ocupan de esta cuestión. La de 1 de julio de 2015, asunto C-461/13, dice que: “*La expresión «deterioro del estado» de una masa de agua superficial empleada en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que existe deterioro cuando el estado de **al menos uno de los indicadores** de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar al descenso a una clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo V figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un «deterioro del estado» de una masa de agua superficial en el sentido del citado artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i)”. La de 28 de mayo de 2020, asunto C-535/18, fija que: “*El artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe **deterioro** del estado químico de la masa de agua **subterránea** desde que el proyecto en cuestión implique, bien **exceder**, a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, **al menos una norma de calidad o un valor umbral**, bien **un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable** con respecto a dicho contaminante. Los valores medidos en cada punto de control se tendrán en cuenta de manera individual”.**

²⁰ Según el art. 14 RD 817/2015: “*Para el cálculo del estado o potencial ecológico de las masas de agua se utilizarán: a) Las condiciones de referencia de cada tipo de masa de agua para calcular el ratio de calidad ecológica (RCE) recogidos en el anexo II. b)*

En España el art. 323.2 RDPH dispone que:

“2. La reparación de daños que produzcan efectos adversos significativos al medio ambiente tal y como se definen en el artículo 2.1 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM), será exigible en los términos establecidos en el artículo 6.3, y en su caso, el artículo 7 de dicha Ley.”

Si se sigue esta interpretación tan amplia de la Comunicación ¿quiere esto decir que la Administración está obligada a tramitar separadamente el procedimiento sancionador por infracciones a la Ley de aguas y valorar, en otro procedimiento, la aplicabilidad de la LRM, incluyendo su exigencia de que las medidas reparadoras de los daños medioambientales causados se adopten según lo previsto en su anexo II?

En la práctica, los daños se calculan aplicando los criterios de los planes y/o de las Juntas de Gobierno de los organismos de cuenca de acuerdo a criterios objetivos que sirven para concretar el importe de la multa y el de la reparación. Algo mucho más automático y fácil para los Organismos de cuenca y en muchos casos para los pobres administrados.

Esta cuestión es importante por la separación consolidada en la jurisprudencia entre la sanción y la reparación, y las incertidumbres que aún plantea la imposición de la obligación de reparación en los casos en que no procede la imposición de una sanción (por prescripción u otras cuestiones). Más adelante, comentamos la STS de 2 de junio de 2021, en la que simplemente se alude a la LRM, pero sin abordar aún la problemática a la que nos estamos refiriendo.

5. EL PLAN DSEAR Y ESTRATEGIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURAS VERDES

5.1. PLAN DSEAR

Por Orden TED/801/2021, de 14 de julio, se ha aprobado el Plan Nacional de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización.

Los valores numéricos de límite de las clases aplicables a los indicadores biológicos, químicos y fisicoquímicos e hidromorfológicos del anexo II.c) Las NCA calculadas para los contaminantes específicos o, en su caso, las NCA del anexo V para las sustancias preferentes”.

Es decir, la “calificación” de las masas de agua (muy bueno, bueno, moderado, deficiente o malo, cfr. art. 15.2) se hace aplicando el Anexo II de este RD que se refiere a valores numéricos o, en su defecto, al criterio de experto.

El Plan DSEAR se aprueba como “*instrumento de gobernanza*” que busca superar –con remedios no jurídicos- las dificultades para la ejecución de los programas de medidas de los planes hidrológicos en los sectores de la depuración, el saneamiento y la reutilización del agua residual. De manera ampulosa se configura como “*un nuevo paradigma de trabajo en el ámbito de la Administración General del Estado y de colaboración con el resto de las autoridades competentes en el ámbito del agua, especialmente en los sectores de la depuración, el saneamiento y la reutilización*”.

Pese a que el art. 82 RPH habilita al Ministerio de Medio Ambiente para “dictar las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los planes hidrológicos que considere convenientes para la homogeneización y sistematización de los trabajos”, se ha preferido prescindir de esta previsión (que habría obligado a oír al resto de departamentos ministeriales afectados, incluido el de Hacienda) y el Plan DSEAR se dicta sin habilitación normativa y se apoya en el art. 14.2 del Real Decreto 2/2020 de reestructuración de los departamentos ministeriales, que atribuye al MITECO la propuesta y ejecución de la política de agua como bien público esencial. En la EAE se añade que el Plan DSEAR es una planificación complementaria a los planes hidrológicos de cuenca en el sentido indicado en el artículo 13.5 de la Directiva Marco del Agua²¹. Se ha previsto que el seguimiento del Plan DSEAR se haga a través de los programas de seguimiento de los planes hidrológicos.

Más en concreto, el Plan quiere evitar nuevas sanciones económicas por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. En su exposición de motivos se constata que hay más de 500 aglomeraciones urbanas españolas, que implican a 10,7 millones de habitantes equivalentes (hab-eq), sin el tratamiento exigido. Esto supone el incumplimiento de más del 25% de las aglomeraciones urbanas mayores de 2.000 hab-eq constituidas en España.

Los trabajos del Plan DSEAR, desarrollados durante dos años y aprobados previa evaluación ambiental estratégica y con el informe favorable de 30 de abril de 2021 del Consejo Nacional del Agua, han de vincular a la planificación de modo que los programas de medidas incorporen una adecuada priorización de actuaciones. Esto no obstante, en su evaluación ambiental estratégica (BOE de 18 de junio) se dice que el plan

²¹ “*Los planes hidrológicos de cuenca podrán complementarse mediante la elaboración de programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuencas, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica. La aplicación de dichas medidas no eximirá a los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud de las restantes disposiciones de la presente Directiva*”.

no se adentra *“en las decisiones que normativamente corresponden al ámbito de los planes hidrológicos de cuenca o del plan hidrológico nacional, cuyos contenidos sí están reglados y que serán objeto de sus respectivas evaluaciones ambientales estratégicas”*.

El Plan sólo se publica en la web del ministerio. En la publicación de la Orden en el BOE se contiene un anejo con los requisitos de publicación del art. 26 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. La lectura de este anejo de varias páginas ofrece alguna pista acerca de cuál es su contenido. El primero es que el Plan fija criterios muy abiertos de selección de inversiones, puesto que se prevé que su seguimiento se realizará a dos escalas: un seguimiento más detallado de su evolución, relativo a las medidas de depuración, saneamiento y reutilización que sean priorizadas conforme a criterios DSEAR en los planes hidrológicos de tercer ciclo; y una evaluación general del plan apoyada en los resultados del anterior respecto a los objetivos que tiene el Plan.

Para el seguimiento de las medidas priorizadas se dice que se utilizarán *“indicadores de resultado”*, que son aquellos que *“miden la forma en la que la medida contrarresta la presión a la que va dirigida, valorando si la brecha inicial (diferencia entre la situación inicial de incumplimiento y la situación final de cumplimiento del objetivo) se ha reducido o anulado como consecuencia de la medida adoptada”*. Estos indicadores son manifiestamente insuficientes: la construcción de una depuradora obligatoria por la Dir 91/271 debería ser por sí mismo indicador suficiente. Con respecto a la reutilización, su vinculación directa con la eliminación de presiones implica que se priorizarán actuaciones que sirvan para corregir situaciones de sobreexplotación de acuíferos (masas de agua subterráneas en mal estado cuantitativo) o para reducir captaciones de los ríos; por tanto, queda fuera la atención de nuevas demandas.

5.2. ESTRATEGIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y DE LA CONECTIVIDAD Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICAS

Por Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, se aprueba esta extensa estrategia, que se apoya en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 15.1 q.).

La Estrategia tiene un breve apartado sobre los ríos como corredores ecológicos, pero carece de conexión con la normativa de aguas o los indicadores hidromorfológicos de calidad de las masas de agua. Esta Estrategia, de contenido eminentemente programático (no jurídico, por no vinculante) se añade a otra anterior específica para la restauración de ríos

(“*Estrategia Nacional de Restauración de Ríos*”), que desde 2006 ha permitido desarrollar acciones de derribo de presas y azudes en desuso, de recuperación de antiguos cauces, de plantación de sotos ribereños o de mejora de la red fluvial, incluso en zonas urbanas.

La nueva Estrategia valora positivamente la evolución del Dominio Público Hidráulico (DPH) acaso para referirse de forma implícita (pues no lo cita) al Real Decreto 638/2016 que modificó el art. 4 del RDPH que define los cauces²². La Orden sugiere que los propietarios ribereños están ocupando ilícitamente terrenos de dominio público hidráulico. Esta afirmación resulta, a nuestro juicio, algo frívola, pues los propietarios afectados por las mayores recurrencias de las inundaciones de los últimos años debidas al cambio climático, y que tienen sus terrenos inscritos en Registros públicos (Registro de la propiedad o Catastro), de forma muy expresiva alegan que “*el río no compra gratis*”.

La reticencia de la Administración a practicar los deslindes (por su dificultad) está creando una grave situación de inseguridad jurídica. Ojalá en los próximos años podamos ir comentado nuevas soluciones a esta difícil problemática.

6. JURISPRUDENCIA

En ausencia de pronunciamientos relevantes del Tribunal Constitucional en materia hidrológica, presentaremos, de forma analítica, algunas de las principales resoluciones que ha dictado el Tribunal Supremo

²² “1. *Álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias (artículo 4 del texto refundido de la Ley de Aguas). La determinación de ese terreno se realizará atendiendo a sus características geomorfológicas, ecológicas y teniendo en cuenta las informaciones hidrológicas, hidráulicas, fotográficas y cartográficas que existan, así como las referencias históricas disponibles.*

2. En los tramos de cauce donde exista información hidrológica suficiente, se considerará caudal de la máxima crecida ordinaria la media de los máximos caudales instantáneos anuales en su régimen natural, calculada a partir de las series de datos existentes y seleccionando un período que incluirá el máximo número de años posible y será superior a diez años consecutivos. Dicho período será representativo del comportamiento hidráulico de la corriente y en su definición se tendrá en cuenta las características geomorfológicas, ecológicas y referencias históricas disponibles.

En los tramos de cauce en los que no haya información hidrológica suficiente para aplicar el párrafo anterior, el caudal de la máxima crecida ordinaria se establecerá a partir de métodos hidrológicos e hidráulicos alternativos, y, en especial, a partir de la simulación hidrológica e hidráulica de la determinación del álveo o cauce natural y teniendo en cuenta el comportamiento hidráulico de la corriente, las características geomorfológicas, ecológicas y referencias históricas disponibles”.

en la materia y que versan sobre aspectos tan dispares como la prescripción en el procedimiento sancionador y su vinculación con las medidas de restablecimiento de la legalidad, la competencia para la limpieza ordinaria de cauces o, de nuevo, el informe sobre suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos del art. 25.4 TRLA, haciendo especial hincapié en la doctrina jurisprudencial que se asienta y, por supuesto, en su planteamiento crítico (principalmente, en los dos últimos supuestos referidos, en los que se ha producido una notable matización de la jurisprudencia anterior). Por último, incluimos un breve comentario sobre la sentencia de Doñana del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

6.1. SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE AGUAS

A. Prescripción de la infracción y adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad

En sendos pronunciamientos (sentencias de 29 de abril de 2021, rec. 1525/2020, y de 2 de junio de 2021, rec. 6786/2019) el Tribunal Supremo consolida la doctrina jurisprudencial sobre el régimen jurídico de las medidas de restauración de la legalidad en materia de aguas y aclara la controvertida cuestión de si su ejercicio se puede producir habiendo ya prescrito la infracción o caducado el procedimiento sancionador.

No obstante, además de resolver la cuestión de interés casacional que se presenta, las sentencias realizan un provechoso recorrido por la doctrina jurisprudencial sentada en relación con el ejercicio de la facultad de requerir la reposición de las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción, determinando su carácter de potestad reglada –y no discrecional- para la Administración hidrológica, aclarando su naturaleza diferenciada respecto a la acción de carácter sancionador y valorando los efectos que la prescripción de la infracción puede tener en el ejercicio de esta facultad (con cita, entre otras, de las sentencias de 7 de diciembre de 2011, rec. 6438/2008, y de 30 de noviembre de 2020, rec. 6120/2019).

Partiendo de la naturaleza jurídica distinta de la acción sancionadora y de la acción para reparar los daños al dominio público hidráulico, afirma el TS que, en el mismo acuerdo en el que se pone fin al expediente sancionador -en el que se aprecia la prescripción de la infracción-, se puede requerir al sujeto contra el que se dirigía el expediente para que proceda a reponer las cosas a su estado original. Así sucederá, por ejemplo, en los supuestos en los que la obra o aprovechamiento ilegal hayan sido realizados por el mismo sujeto a quien se atribuía la infracción prescrita, pues, aunque no cabe imponerle ninguna sanción debido a la prescripción de la infracción, considera el Tribunal –de forma lógica- que carecería de sentido jurídico y

sería contrario al principio de economía procesal tener que abrir un nuevo procedimiento para efectuar idéntico requerimiento de reposición frente al mismo sujeto. También resultará viable en aquellos supuestos en los que, pese a no haberse acreditado la identidad del autor material de la acción causante del daño al dominio público hidráulico, la obra ilegal -no susceptible de legalización- se hubiera llevado a cabo dentro de una finca de la que fuera titular la persona a la que se exige la reposición o demolición (al ser el titular actual del bien, también lo sería del aprovechamiento, obras y actuaciones que se han de reponer, teniendo, por tanto, la capacidad de disponer al respecto).

Doctrina que es igualmente aplicable a los supuestos en los que se hubiese producido la caducidad del procedimiento sancionador iniciado originariamente, pues, como afirma la referida sentencia de 29 de abril de 2021 (RCA 1525/2020), dicha caducidad del procedimiento no conlleva la imposibilidad de exigir una indemnización por daños al dominio público hidráulico.

B. Plazo de prescripción de sanciones cuando se interpone recurso de reposición

En la sentencia de 23 de junio de 2021 (rec. 383/2020) –confirmada, fijando doctrina jurisprudencial, por la sentencia de 2 de diciembre de 2021 (7627/2020)- se resuelve la interesante cuestión de cómo y cuándo debe computarse el plazo de prescripción de una sanción impuesta cuando se ha interpuesto recurso de reposición y no de alzada, que, recordemos, es la hipótesis a la que se refiere el art. 30 de la Ley 40/2015.

No obstante, antes de analizar la solución ofrecida por el TS, conviene recordar que, dado que en el TRLA no se contiene previsión alguna acerca de la prescripción de infracciones o sanciones, debe acudir a la normativa que regula dicha cuestión con carácter supletorio. Y, en este concreto aspecto, la evolución normativa ha sido tremendamente oscilante.

Así, en el artículo 132.1 de la derogada Ley 30/1992 se establecía que el plazo de prescripción de las sanciones debía comenzar a contarse *“desde el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”*, interrumpiendo la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución. Bajo el criterio establecido por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 22 de septiembre de 2008 (rec. 69/2005), de que *“interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo*

de prescripción de la sanción" (doctrina plenamente aplicable, también, al recurso de reposición), el mero transcurso del plazo para resolver el recurso no implicaba que comenzase a correr el plazo de la prescripción de la sanción, pues, en puridad, la resolución no había adquirido firmeza.

Es evidente que, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, este criterio resultaba ciertamente indeseable. Y es que bastaba con que la Administración no resolviera de forma expresa el recurso interpuesto para que la sanción permaneciese, de manera indefinida, imprescriptible y, en consecuencia, ejecutable mientras no se resolviera el correspondiente recurso administrativo.

El artículo 30 de la Ley 40/2015 ha ofrecido, atinadamente, una respuesta diferente. Como sabemos, en el párrafo tercero de este precepto establece que *"en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso"*. Previsión que, de forma incontestable, venía a solucionar el problema de seguridad jurídica que ofrecía el criterio vigente con la anterior normativa, pero que dejaba un pequeño margen de incertidumbre en relación con el recurso de reposición y si, interpuesto y no resuelto este, el efecto jurídico era equivalente.

Pues bien, la referida STS de 23 de junio de 2021 entiende que, a pesar de tratarse de un recurso de naturaleza potestativa y de no haberlo previsto expresamente el Legislador, el cómputo del plazo de prescripción de la sanción -en los términos establecidos en el art. 30.3 de la Ley 40/2015 para el recurso de alzada- resulta igualmente aplicable al supuesto de desestimación presunta del recurso de reposición; de tal manera que, interpuesto un recurso de reposición contra una resolución sancionadora, el plazo de prescripción de la sanción deberá a comenzar a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de este recurso. La sentencia -al igual que hacían los pronunciamientos referidos en el apartado anterior de este mismo epígrafe- confirma la naturaleza jurídica diversa de la acción sancionadora y de la de restauración de la legalidad, y, en este caso, sienta como doctrina jurisprudencial que la apreciación de la prescripción de la sanción impuesta no se extiende a otras obligaciones o prohibiciones aplicadas (singularmente, las medidas de restauración de la legalidad), ya que estas no fueron objeto de la prescripción ni, por ello, se pudo determinar su anulación.

6.2. EL CANON POR UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS CONTINENTALES PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LAS DEMARCACIONES INTERCOMUNITARIAS. NULIDAD PARCIAL DEL RD 198/2015, DE 23 DE MARZO, POR EL QUE SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 112 BIS DEL TRLA

En su sentencia de 15 de abril de 2021 (rec. núm. 517/2015) - posteriormente confirmada y reproducida por las sentencias de 16 de abril de 2021 (recs. núm. 740/2015 y 782/2015), de 19 de abril de 2021 (recs. núm. 755/2015, 781/2015 y 783/2021), de 21 de abril de 2021 (recs. núm. 780/2015 y 175/2016), entre otras-, el Tribunal Supremo resuelve el recurso interpuesto por UNESA y declara la nulidad parcial del Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas -TRLA- y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias.

Como antecedente necesario, a la hora de valorar el resultado de la sentencia, conviene recordar que sobre este asunto se planteó una cuestión prejudicial, resuelta por la Sala Quinta del TJUE en su sentencia de 7 de noviembre de 2019, en los asuntos acumulados C-105/18 a C-113/18. Así, la STJUE confirmó la compatibilidad del canon con el principio medioambiental de "quien contamina paga" (artículo 191.2 TFUE), con el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua consagrado en el artículo 9.1 de la Directiva 2000/60/CE, con el principio de no discriminación de los operadores contemplado en el artículo 3.1 de la Directiva 2009/72/CE y con el artículo 107.1 TFUE en cuanto pudiese constituir una ayuda de Estado prohibida. Criterio que se reafirma en la sentencia, de 3 de marzo de 2021, de la Sala Décima del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, recaída en el asunto C-220/19, por cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que si bien se refiere a una figura tributaria distinta -el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica-, guarda con el canon indudables semejanzas dogmáticas, entre otras, su finalidad medioambiental.

El TS rechaza, no obstante, la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 112 bis del TRLA, argumentando sobre la base de dos motivos diferenciados, como son la inexistencia de juicio de relevancia (lo que implica que el TS no considera que la norma con rango legal resulte aplicable al caso o que de su validez dependa el fallo de la sentencia, algo que, ciertamente, puede resultar discutible) y al hecho de que la decisión sobre la confusa naturaleza jurídica del canon –en su caracterización como tasa por la ocupación del dominio público hidráulico o

como un verdadero impuesto, como denuncia la parte recurrente- le corresponde al propio TS, al tratarse de una cuestión de legislación ordinaria que versa sobre la calificación o interpretación de la Ley.

En este sentido, y respondiendo a esta última cuestión, el TS afirma la naturaleza de tasa que presenta el canon, para lo cual dedica, por completo, el Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia a rebatir los argumentos ofrecidos por la parte recurrente, que deducían la existencia de hasta ocho infracciones en su régimen jurídico. Lo cual no obsta a que el propio Tribunal admita, en los términos eufemísticos a los que obliga la prudencia en el lenguaje judicial, a que la norma que regula el canon hidrológico resulte “*extraña*” y obedezca a una técnica normativa “*que no parece muy depurada*”, hasta el punto de reconocer que se trata de un canon en el que “*el designio recaudatorio está presente de manera muy notable*”.

Y una vez descartado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la STS analiza los motivos de nulidad del RD 198/2015 invocados por la recurrente, rechazando, en primer lugar, que se produzca una modificación del concepto legal de “*instalación*” del artículo 112.bis 7 TRLA o que esto suponga, en abstracto, un empeoramiento de la posición jurídica de UNESA. De la misma forma, rechaza la extralimitación del RD a la hora de regular la desagregación de la base imponible del canon, en el caso de las instalaciones hidráulicas de bombeo mixto, contenida en el artículo 3 de la norma enjuiciada. Por el contrario, sí que estima que suponen una extralimitación legal –y de ahí que declare su nulidad- tanto la disposición transitoria segunda, como la disposición adicional primera del RD 198/2015. En el caso de la disposición transitoria, por imponer una obligación fiscal con efecto retroactivo máximo, relativo a periodos íntegramente concluidos a su entrada en vigor, desoyendo, además, el contenido del artículo 112 bis.2 TRLA. Y por lo que se refiere a la disposición adicional primera, por cuanto implica que los titulares de las concesiones hidroeléctricas abonen el canon hidráulico sin que se encuentre previsto en sus cláusulas concesionales.

6.3. COMPETENCIA PARA LA LIMPIEZA ORDINARIA DE CAUCES. UNA MATIZACIÓN A LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EXISTENTE

Ya decíamos, hace algunos años, a la hora de analizar la STS 2302/2014, de 10 de junio de 2014, que las discusiones en relación al ámbito hidrológico a menudo pivotaban, en exceso, sobre los grandes aspectos de esta materia –planificación, gestión de recursos, ámbito competencial...-, obviando asuntos, más cotidianos y de índole más mundana, en los que habitualmente se repara escasa atención. Ejemplifica perfectamente esta apreciación una pregunta tan aparentemente sencilla como relevante: ¿a quién corresponde la limpieza de los cauces?

Hasta el momento, la doctrina jurisprudencial determinaba que la competencia para la limpieza de cauces en zonas urbanas correspondía a la Administración local, si bien no se aclaraba a quién concernía tal potestad cuando no se ejerciese en estos tramos urbanos.

En la sentencia de 27 de julio de 2021, rec. 2866/2020, se discuten dos asuntos de notable interés como son, en primer lugar, la determinación de la Administración competente para la realización de las tareas de limpieza ordinaria de los cauces; y, en segundo lugar, si tal atribución corresponde a una potestad de carácter reglado exigible, en todo caso y circunstancia, por terceros (particulares de predios colindantes u otras Administraciones públicas) o, por el contrario, a una potestad discrecional susceptible de ser o no ejercitada por la Administración y que, en caso de hacerlo, se debería sustentar en motivos de interés general y no por la existencia de un derecho subjetivo del que derive una obligación concreta atribuible.

Respecto a la primera de las cuestiones suscitadas, el TS considera que *“en defecto de atribución expresa de la competencia a otra Administración o a otros usuarios del dominio público hidráulico”* -y sin perjuicio de las técnicas de colaboración entre Administraciones que, en una materia como esta, pueden resultar de gran utilidad-, la competencia para las operaciones materiales ordinarias de limpieza de los cauces públicos corresponde al organismo de cuenca, al que le atribuye, asimismo, la carga de justificar motivadamente cuándo la competencia corresponde a otras Administraciones o usuarios (por autorización o concesión). El TS acertadamente enmarca esta competencia dentro de deber general de policía del dominio público hidráulico, salvando la escasa claridad que, a este respecto, muestran los preceptos que la regulan (arts. 23, 24, 92, 94 y concordantes del TRLA, y arts. 28, 29 y concordantes de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

Esta conclusión supone una clara -y necesaria- matización de la doctrina contenida en las SsTS de 10 de junio de 2014, rec. 1489/2012, y de 13 de diciembre de 2017, rec. 2297/2015, en tanto en estas se afirmaba que, al amparo del art. 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, corresponde a la Administración municipal las operaciones materiales de limpieza ordinaria de los cauces públicos situados en zonas urbanas. Por lo que parece, ambas doctrinas deberán complementarse, de forma que la limpieza de cauces que discurren por tramo urbano corresponde a los Ayuntamientos, mientras que la de los cauces situados fuera de la zona urbana (debemos entender que por suelos clasificados como no urbanizables) corresponderá a los organismos de cuenca.

Esta interpretación, sin duda lógica, presenta, no obstante, el riesgo de hacer depender el ejercicio de tal competencia a la clasificación urbanística que el planeamiento urbanístico otorgue a los tramos de cauce, dada la naturaleza de concepto jurídico indeterminado del concepto "*tramo urbano*". Más aún, si tenemos en cuenta que los cauces perfectamente se pueden calificar como sistemas generales y resultarán, por ello, compatibles con cualquier clasificación urbanística que se les otorgue, lo que podría implicar, en la práctica, la nula asunción de tal competencia por parte de los municipios cuando estos pretendan, indebidamente esquivarla (basta con que califiquen urbanísticamente los cauces y riberas como dotación o sistema general y los clasifiquen urbanísticamente como suelo no urbanizable de especial protección, algo perfectamente viable si se pretende dotar de un margen adicional de protección a estos bienes demaniales y sus terrenos colindantes). De nuevo, resultará esencial la utilización de los mecanismos de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones, a los que acertadamente alude la STS 27 de julio de 2021, para evitar las indeseables consecuencias que, en ocasiones, puede provocar la deficiente praxis administrativa.

Respecto a la segunda de las cuestiones que presenta interés interpretativo, el TS alcanza una solución intermedia para los intereses de la Administración, pues si bien reconoce el carácter reglado de la potestad de limpieza de cauces, estima que se trata de una potestad ejercitable en los términos establecidos en la normativa -sobre planificación hidrológica y territorial, así como de medio ambiente- y no derivada de la existencia de un derecho subjetivo de los particulares o de otras Administraciones públicas a exigir la limpieza de los cauces, lo que, sin duda, puede dificultar su exigibilidad o la legitimación de los terceros a la hora de requerirla en caso de falta de previsión normativa expresa.

6.4. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES QUE DEBE CUMPLIR UNA INSTRUCCIÓN. LAS INSTRUCCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA RELATIVAS A LOS CRITERIOS A APLICAR EN LA ACTUALIZACIÓN DEL CANON CONCESIONAL Y A LOS PRINCIPIOS DE RECUPERACIÓN DE COSTES

El presente caso trasciende, claramente, de una problemática ceñida al exclusivo ámbito hidrológico, pues su repercusión conceptual es mucho mayor. Se plantea ante el tribunal una cuestión que resulta casi consustancial a la existencia de un conjunto de instrumentos jurídicos -circulares, instrucciones y órdenes de servicio-, no siempre perfectamente delimitables y comprensibles, tanto por el operador jurídico que trata de aplicarlos, como

-y esto resulta mucho más preocupante- por el órgano administrativo que los aprueba. La cuestión, como no puede ser de otra manera, se refiere a la capacidad de vinculación y naturaleza jurídica reglamentaria o no de tales instrumentos, a los que -con indudable gracejo- un querido compañero se refiere como "inframundo normativo".

Resumidamente, el objeto del recurso es si una instrucción dictada por un órgano directivo (Dirección General del Agua) dirigida a las distintas confederaciones hidrográficas de cuenca, tiene naturaleza jurídica de una verdadera instrucción, circular u orden de servicio o, por el contrario, se trata de una disposición de carácter reglamentario, atendidas las circunstancias del caso, su contenido y finalidad, en especial, su repercusión sobre el canon por producción del aprovechamiento hidroeléctrico.

El TS, en sendas sentencias, de 29 de abril de 2021 (rec. 7190/2019) y de 14 de diciembre de 2021 (rec. 4537/2020), consolida la doctrina jurisprudencial sobre los requisitos formales y materiales que debe cumplir una instrucción para poder ser considerada como tal. De esta forma, además de atender a su propio *nomen iuris* como instrucción, a su estructura interna e inclusión a la mención específica que realiza de su carencia de carácter normativo – "*sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que se pueda incurrir en caso de incumplimiento*"-; el Tribunal incide en los condicionantes relativos al contenido, comprobando que no introducen ningún requisito nuevo (no innovan el ordenamiento) y que, desde el punto de vista subjetivo, van dirigidas a los órganos administrativos destinatarios de las mismas (órganos jerárquicamente dependientes) y no a terceros ajenos a dicho ámbito.

En el caso concreto enjuiciado, el TS considera que las instrucciones de la Dirección General del Agua relativas a los criterios a aplicar en la actualización del canon concesional y a los principios de recuperación de costes carecen de la naturaleza y de las garantías de las normas jurídicas o disposiciones de carácter general, no regulan derechos y deberes de los concesionarios y no contienen previsiones ad extra que vinculen o afecten a terceros (los concesionarios) incidiendo en su situación jurídica al fijar en determinados aspectos las condiciones de la concesión y, entre ellas, la actualización del importe del canon concesional.

Negada su naturaleza normativa, las pretensiones de la recurrente sobre su falta de aplicación por parte de una confederación hidrográfica se ven también desestimadas, pues no se considera ni siquiera vulnerado el principio de confianza legítima, lo cual deja, sin duda alguna, en una controvertida posición a los particulares -desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica-. Y es que, a pesar del contenido de la instrucción, no

parece deducirse consecuencia jurídica alguna al incumplimiento de los términos de la misma por parte del órgano administrativo al que iba dirigida, convirtiendo dicha aplicación en una suerte de elemento contingente sometido al arbitrio administrativo.

6.5. UN RETROCESO EN LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA Y RELEVANCIA DEL INFORME DE SUFICIENCIA Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HÍDRICOS EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Desde hace casi una década, el Tribunal Supremo ha ido afianzando una doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica del informe regulado en el artículo 25.4 TRLA, hasta el punto de haber configurado, con mayor profusión, la naturaleza jurídica de este informe de lo que lo ha hecho el propio Legislador o la Administración en sus disposiciones normativas. Así, el informe obtuvo, además de su carácter preceptivo, una capacidad vinculante de la que carecía su regulación en el TRLA, ampliándose su objeto no solo a la suficiencia, sino a la disponibilidad efectiva de los recursos hídricos (STS de 23 de octubre, rec. 4871/2019). Este año, sin embargo, se ha consolidado una importantísima doctrina interpretativa que ha restringido, de forma sustancial, el alcance del informe, no en lo que se refiere a su eficacia jurídica (sigue siendo vinculante para la Administración urbanística), pero sí respecto a su objeto. En concreto, las SsTS de 16 de febrero de 2021 (rec. 8388/2019) y de 19 de julio de 2021 (rec. 1006/2020) han determinado que la obligación de recabar el informe de suficiencia y disponibilidad se circunscribe, únicamente y con carácter general, a los planes generales de ordenación urbana, excluyendo, por tanto, a los restantes instrumentos de planificación (planes de desarrollo).

En ambas sentencias se enjuiciaba la necesidad de requerir el informe vinculante del organismo de cuenca en el procedimiento de aprobación de un plan urbanístico de desarrollo (un plan parcial de reforma interior y un plan especial de control urbanístico ambiental de usos). Como sabemos, el artículo 25.4 del TRLA refiere la preceptividad del informe a cualesquiera *“actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, ...”*. Esto, evidentemente, debería incluir a los instrumentos generales y de desarrollo siempre que estos *“comporten nuevas demandas de recursos hídricos”*.

Pues bien, el TS, partiendo de este último condicionante que fija el TRLA (que el plan comporte nuevas demandas de recursos hídricos), establece que habrá que estar a dos circunstancias que condicionan la

configuración del planeamiento: el terreno sobre el que actúa y el uso que al mismo se pretende cuando esté orientado a una actividad urbanizadora. De esta forma, y sobre la base del uso al que se destina el desarrollo urbanístico –consumo de agua permanente (en uso residencial) u ocasional, en el terciario- deberá realizarse el cálculo concreto de la previsibilidad del consumo de agua.

Estos condicionantes llevan al TS a establecer una conclusión que, en términos abstractos, implica que, dado que la población total de un municipio debe estar prevista en el planeamiento general y los planes de desarrollo no pueden contravenir los planes generales (y, por tanto, prever un aumento poblacional respecto a las previsiones de estos), los desarrollos urbanísticos contenidos en los planes parciales o especiales no implicarán nuevas demandas de recursos hídricos y, por tanto, su aprobación no requerirá del informe del organismo de cuenca sobre esta materia.

Lo que se quiere concluir es que la población a que atiende el planeamiento ha de quedar fijada en el planeamiento general y que respecto de este es como ha de garantizarse la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, por lo que será en relación a este planeamiento general, y atendiendo a sus previsiones, como ha de obtenerse esa información de los Organismos de Cuenca, que el cuestionado informe comporta. Por tanto, será el planeamiento general el que requiere dicho informe." Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones es indudable que la concurrencia ocasional de una población de una cierta entidad, como acontece en el caso de autos, no puede suponer un aumento de recursos hídricos respecto de las previsiones generales de una ciudad de más de tres millones de habitantes, por lo que no era preceptivo el informe del Organismo de Cuenca. De lo expuesto ha de concluirse, a los efectos de la interpretación de la cuestión casacional objetiva, que "en el supuesto de planeamiento de desarrollo no se requiere el informe de la Confederaciones Hidrográficas, en la medida que, cuando se trate de uso residencial, no existe un específico aumento de población por encima de las previsiones que ya se contemplan en el planeamiento general.

Los efectos de esta nueva doctrina jurisprudencial quizá supongan un retroceso en la evolución de la relevancia que el informe de suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos había adquirido en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística. Hasta ahora, la construcción de la configuración jurídica de este informe, a través de la interpretación jurisprudencial, había convertido un mero informe preceptivo

(que, en numerosas ocasiones, ni siquiera se recababa por el planificador urbanístico y, aunque se emitiese con carácter negativo, se desoía, con las lamentables consecuencias que todos recordamos y que se pusieron de manifiesto, a nivel de la UE, en el informe Auken), en un informe vinculante y, por tanto, esencial a la hora de configurar los procesos de transformación urbanística en nuestro país.

A tenor de esta nueva interpretación, el informe, aunque siga siendo vinculante, ha dejado de ser preceptivo en un significativo número de los nuevos instrumentos de planificación que se aprueben, pues la mayor parte de estos son instrumentos de desarrollo. La tesis que sostiene el TS resulta perfectamente adecuada a la realidad jurídica (en efecto, los planes generales deben fijar la previsión poblacional del municipio), pero puede enfrentarse con la dura realidad de nuestra praxis urbanística, en la que los desarrollos urbanísticos contenidos en los planes parciales y especiales no siempre vienen adecuadamente embridados por las especificaciones de los planes generales, corriendo el riesgo de volver así, de facto, a la indeseable situación anterior al año 2012 en lo que a esta materia se refiere (aprobación de nuevos desarrollos urbanísticos sin el informe de suficiencia y disponibilidad).

6.6. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA SOBRE DOÑANA

Se ha de reconocer que muchas sentencias del Tribunal de Justicia de temas ambientales no son fáciles de leer: resultan largas y farragosas; hacen remisiones descontextualizadas a preceptos normativos que resultan ininteligibles para los no expertos y, por si todo lo anterior no fuera suficiente, el relato de antecedentes no siempre permite conocer la historia que hay detrás. Desafortunadamente la sentencia de 24 de junio de 2021, dictada en el asunto C-559/19 Comisión/España, relativa al deterioro del espacio natural de Doñana, reúne todas esas características.

En cualquier caso, aquí corresponde tratar de facilitar su lectura e interpretarla, destacando sus puntos de interés.

La sentencia confirma que la sobreexplotación de un acuífero, mientras que ésta no aumente, no supone un deterioro adicional de la masa de agua subterránea, sino simplemente que no se alcanzan los objetivos ambientales. Por eso, desde esta perspectiva, la sentencia no advierte infracción de la DMA.

Sin embargo, la sentencia confirma el incumplimiento del art. 11 DMA, que obliga a incorporar a los programas de medidas establecidos en el Plan Hidrológico del Guadalquivir las actuaciones necesarias para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida «Doñana» ocasionada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas (Huelva).

También se condena a España por el incumplimiento de la Directiva hábitats, ya avanzado por la abogada general en sus conclusiones de 3 de diciembre de 2020 (que comentamos el año pasado).

Este incumplimiento consiste en la autorización de un plan o proyecto (de nuevo, abastecimiento urbano para el turismo de Matalascañas), sin que las autoridades competentes se hayan cerciorado de que dicho plan o proyecto no produciría efectos perjudiciales para la integridad del lugar en cuestión de forma duradera o cuando no exista ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 117 y jurisprudencia citada].

El Tribunal no alberga dudas de que la sobreexplotación del acuífero de Doñana ha acarreado un descenso del nivel piezométrico, descenso que ocasiona una alteración constante de las zonas protegidas del espacio natural protegido. En particular, en los estanques temporales mediterráneos, que es un tipo de hábitat prioritario. Se critica en este sentido a España por no haber presentado datos que permitiesen despejar cualquier duda razonable de que, desde el punto de vista científico, el mantenimiento de la actual práctica de extracción de agua subterránea sea inocua para dichos hábitats protegidos.

Importa destacar que, contrariamente a lo que cabría suponer si se siguen las noticias vinculadas a Doñana, la actividad incompatible con el derecho europeo es la que determina las extracciones de agua para el abastecimiento urbano de la zona de Matalascañas. La sentencia no se refiere al regadío, y, por eso, el Tribunal no se detiene en la posición jurídica de los regantes. En esto la sentencia contrasta con las conclusiones de la Abogada General, comentadas el año pasado, que incorporaban una defensa a la actividad de regadío al decir que: *“no parece imperativo llevar a cabo la necesaria reducción precisamente a costa de los agricultores que no tienen todavía una autorización formal, pero que, con arreglo al Derecho nacional, pueden invocar la confianza legítima en la continuidad del regadío”*.

Eso sí, el Tribunal también constata que se ha hecho una inadecuada caracterización de la demarcación del Guadalquivir al no tener en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones de agua para el abastecimiento urbano en la comarca de Doñana (art. 5, apartado 1, en relación con el punto 2.2 del anexo II DMA). Para la sentencia, que hay extracciones ilegales es un punto de partida. Pero el TJUE no analiza ni sanciona esta presunta ilegalidad (dado el confuso régimen jurídico de las aguas subterráneas, cabe albergar dudas acerca de lo que sean “regadíos ilegales”). Se recuerda que el derecho europeo no agota el derecho de aguas

de un Estado, al decir que la DMA no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, apartado 34 y jurisprudencia citada).

De todas formas, para nosotros, la inadecuada caracterización de las captaciones de agua que el Tribunal reconduce al art. 5 DMA tiene que ver tanto con la falta de actualización del Registro de aguas como con las dificultades que entraña el conocimiento hidrogeológico de los acuíferos y la ordenación de usos. En julio de 2020 (BOE de de 24 de agosto de 2020) las masas de agua subterránea "La Rocina", "Almonte" y "Marismas" se declararon en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo (también riesgo químico para "La Rocina"). Aún no se ha aprobado el plan de ordenación de extracciones.

Ordenación del litoral: economía azul y gobernanza sostenible de los recursos costeros: particular atención a la futura implantación de la energía eólica marina

Francisco Javier Sanz Larruga

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UN "DERECHO AL LITORAL" Y DE UN "DERECHO DEL LITORAL". 2. ÁMBITO INTERNACIONAL: EL INFORME DEL PNUMA SOBRE "GOBERNANZA DE LOS RECURSOS COSTEROS" EN EL MARCO DE LA "ECONOMÍA AZUL". 3. UNIÓN EUROPEA: EL "NUEVO ENFOQUE DE LA ECONOMÍA AZUL SOSTENIBLE" DE LA COMISIÓN EUROPEA COMO APLICACIÓN DEL PACTO VERDE. 4. ESTADO ESPAÑOL. 4.1. La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética y las medidas para la adaptación al cambio climático del dominio público marítimo-terrestre. 4.2. La preservación del litoral en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 4.3. La "hoja de ruta" para las energías renovables marinas y el proceso de ordenación espacial marítima. 4.4. La proposición de Ley estatal de reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor. 5. JURISPRUDENCIA: LA SENTENCIA 18/2022 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 8/2020 DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CATALUÑA. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Se tratan de las novedades más significativas relacionadas con la ordenación del litoral tanto en el nivel internacional, como el de la Unión Europea y el Estado Español. La economía azul es protagonista de los

informes del PNUMA y de la Comisión Europea con la idea de lograr su plena sostenibilidad. La referencia de la nueva Ley española de cambio climático a las medidas de adaptación de las zonas costeras, la estrategia española para las energías renovables marinas y la proposición de Ley estatal de reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor, constituyen los apartados más relevantes sobre la ordenación del litoral en España. Finalmente, se trata de la STC 18/2022 declarando la plena constitucionalidad de la Ley Catalana de Ordenación del Litoral.

ABSTRACT: These are the most significant developments related to coastal planning both at the international level, such as that of the European Union and the Spanish State. The blue economy is the protagonist of the UNEP and European Commission reports with the idea of achieving its full sustainability. The reference of the new Spanish Law on climate change to the adaptation measures of the coastal zones, the Spanish strategy for marine renewable energies and the proposal of a State Law of recognition of the legal personality of the Mar Menor, constitute the most relevant sections on coastal planning in Spain. Finally, it is the STC 18/2022 declaring the full constitutionality of the Catalan Law of Coastal Planning.

PALABRAS CLAVE: Economía azul. Gestión integrada del litoral. Cambio climático. Adaptación. Planificación espacial marina. Eólica marina.

KEYWORDS: Blue economy. Integrated coastal management. Climate change. Adaptation. Marine spatial planning. Offshore wind power.

1. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UN “DERECHO AL LITORAL” Y DE UN “DERECHO DEL LITORAL”

Desde el mes de marzo de 2021 en que cerramos nuestro capítulo sobre ordenación del litoral para la anterior edición del [Observatorio de Políticas Públicas-2021](#), se ha sucedido numerosas novedades sobre nuestra particular temática litoral de la que vamos a dar cuenta en esta nueva aportación.

Las novedades que vamos a reseñar se han producido en los diferentes apartados de nuestro análisis, en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en España, inclusive la jurisprudencia. Así, en el ámbito internacional nos parece de gran interés la publicación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) relativa a la “gobernanza de los recursos costeros” en el marco de la “economía azul

sostenible” publicado en 2021 con unas relevantes conclusiones o recomendaciones para el buen desarrollo de las políticas públicas costeras. Por lo que se refiere a la Unión Europea -siguiendo en la temática de la “economía azul”- nos parece de interés el documento de la Comisión Europea, publicado a mediados del 2021, titulado “Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible”, también (como el Informe del PNUMA) para promover la gobernanza sostenible de la economía azul en la Unión Europea.

En cuanto al Estado español, destacamos cuatro principales novedades de bastante calado para el litoral: en primer lugar, la nueva Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en la que, al tratar de las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, dedica su artículo 20 a la “consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre”; en segundo lugar, la previsión de medidas específicas para la “preservación del litoral” en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español, presentado, aprobado a mediados del 2021; en tercer lugar, la “Hoja de Ruta” para el “eólica marina y energías del mar en España”, presentado a finales del año 2021 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que, como veremos, su implantación depende de la aprobación de los planes de ordenación del espacio marítimo -de los que dimos cuenta en las ediciones anteriores del Observatorio-.

Y, en cuarto lugar, también, dentro del epígrafe relativo al Estado español, aunque su origen es murciano, incluimos la llamativa iniciativa relativa a la “proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su Cuenca” que, a pesar de su implicación con la Comunidad Autónoma de Murcia, los promotores de dicha proposición han conseguido elevar su iniciativa legislativa a las Cortes Españolas donde se está desarrollando su tramitación parlamentaria. Se trata de un nuevo episodio de la tan conocida catástrofe ambiental del Mar Menor tan extensamente tratada en esta publicación (en anteriores ediciones) por los profesores de la Universidad de Murcia.

Por otra parte, en el apartado de jurisprudencia, destacamos la reciente publicación de la Sentencia 18/2022 del Tribunal Constitucional, declarando la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley 8/2020 de ordenación del litoral de Cataluña (que comentamos en la edición anterior de este Observatorio) y que abre grandes potencialidades hacia el futuro para las competencias de los municipios en la gestión del litoral.

Finalmente, antes de entrar a desarrollar los temas enunciados, queremos destacar -desde el ámbito doctrinal- un trabajo de ZAMORA ROSELLÓ, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad

de Málaga y con una larga trayectoria de trabajos jurídicos relativos a temas del litoral. En esta ocasión trata de una colaboración para un libro colectivo sobre "Ciudad y Territorio en el siglo XXI" que lleva por título: "El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima" (publicado por la Universidad de Sevilla en 2020). Parafraseando la conocida obra de LEFEBVRE sobre el "derecho a la ciudad", la autora reivindica -desde parámetros similares- el "derecho al litoral", "como una recuperación del espacio litoral para la ciudadanía, como un espacio de disfrute y aprovechamiento que permita superar la apropiación de tradicionalmente ha caracterizado la franja litoral" (p. 51). Una vez ofrecido un concepto y una caracterización del litoral, la autora mantiene la necesidad de "un derecho al litoral" y, posteriormente, analiza las claves vigentes de la "ordenación del espacio marítimo" y la "ordenación territorial del litoral" criticando la visión tradicional de separación en la gobernanza de ambos ámbitos de acción.

La profesora malagueña aboga por un concepto del litoral que integre al espacio terrestre costero la vertiente marítima "ofreciendo realmente esta zona de encuentro entre el ámbito terrestre y marítimo que configura la principal caracterización de la franja litoral" (p. 57). En su aguda reflexión sobre el "derecho al litoral" -y de cara a su gobernanza- defiende la concepción del litoral como "un espacio de encuentro entre la vertiente marítima y terrestre que ha de obligar a las administraciones públicas a crear entornos de confluencia, que permitan reflejar sobre el esquema planificador y organizativo el espacio de encuentro que representa el litoral" (p. 76); y con tal fin, se trata de "recuperar las fronteras naturales, y superar las artificiales generadas por el esquema de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas y por la brecha existente entre la ordenación territorial y la marítima" (ibídem). Para todo lo anterior se hace indispensable una "coordinación interadministrativa que supone un elevado nivel de compromiso a todos los niveles territoriales, estatal, autonómico y local" (p. 76) y una "coordinación entre los distintos instrumentos de ordenación territorial y marítima" (p. 77). En definitiva, se precisa de "un nuevo modelo competencial, normativo y planificador" que tenga en cuenta la necesaria e indispensable "interconexión marítimo-terrestre".

Esta concepción está en la dirección de la "gestión integrada de las zonas costeras" que hemos venido defendiendo desde hace dos décadas pero que tiene que traducirse en instrumentos jurídicos concretos que hagan valer aquella gestión. También concuerda con la concepción del "Derecho del Territorio" (2018) defendida entre nosotros por el Profesor VAQUER CABALLERÍA de la Universidad Carlos III. Pero, sin duda que las inercias históricas de nuestro Derecho Público y de su aplicación jurídico-administrativa siguen desarrollando sus dinámicas sectorializadas (territorial y marítima). Por tal motivo, compartimos plenamente, con la profesora

ZAMORA ROSELLÓ no solo el “derecho al litoral” sino también un “derecho del litoral” que integre -de forma armónica y sostenible- todos sus elementos terrestres y marinos.

2. ÁMBITO INTERNACIONAL: EL INFORME DEL PNUMA SOBRE “GOBERNANZA DE LOS RECURSOS COSTEROS” EN EL MARCO DE LA “ECONOMÍA AZUL”

Perteneciente al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Panel Internacional de Recursos ha elaborado el Informe titulado *Governing Coastal Resources. Implications for a sustainable blue economy*, hecho público a mediados del 2021. Relativo al “Objetivo 14” de la Agenda 2030 (“conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos”), describe como afectan las actividades desarrolladas en este ámbito sobre los recursos costeros, teniendo en cuenta las interacciones tierra-mar y las múltiples escalas espaciales. Todo ello para destacar la necesidad de una gobernanza holística en correlación con las mutuas conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros, ofreciendo prácticas de gobernanza para reducir y mitigar el impacto de las actividades desde tierra sobre los recursos costeros y apoyando la transición hacia una economía azul sostenible.

De acuerdo a los diferentes contenidos desarrollados por el Informe y las recomendaciones que propone, podríamos sintetizarlo del modo siguiente (cfr. en particular la infografía de la p. 8 del Informe):

- 1) El Informe subraya los desafíos principales que tiene por delante la gobernanza costera:
 - Las fuentes de impacto no están reguladas: la gobernanza de las actividades terrestres rara vez considera sus efectos sobre los recursos costeros
 - División física: la tierra y el mar a menudo se rigen por separado para muchos sectores
 - Límites jurisdiccionales: Los impactos derivados de las actividades realizadas en tierra pueden superar las fronteras nacionales
- 2) El Informe ofrece una serie de recomendaciones políticas para fortalecer y mejorar los marcos de gobernanza existentes:

- Se necesitan mejorar los instrumentos de coordinación para superar la fragmentación de la gobernanza entre sectores y entre acuerdos de gobernanza tierra-mar
 - La gestión basada en ecosistemas debería ser un principio rector de la gobernanza de los recursos costeros
 - Las herramientas de gestión basadas en áreas existentes, con la adecuada adaptación, pueden comenzar a contrarrestar los actuales impactos de las actividades terrestres en los recursos costeros
 - Deben formularse y difundirse programas de desarrollo de las capacidades profesionales para la gobernanza de la tierra y el mar.
 - Se debe priorizar las actuaciones a partir de las evidencias existentes, particularmente en relación con los impactos de las actividades terrestres en los recursos costeros abióticos
- 3) Por último, el Informe presenta recomendaciones políticas de cara a nuevos enfoques de gobernanza:
- La gobernanza costera debe centrarse en las conexiones entre las múltiples actividades terrestres y los recursos costeros, y no debe estar restringida por límites arbitrarios
 - Se necesita un nuevo marco regulatorio para garantizar la reducción de los impactos de las actividades terrestres en los recursos costeros
 - La salvaguardia del capital natural en tierra y en el mar es un principio unificador
 - El capital natural costero necesita ser identificado y protegido
 - Se debe construir una comunidad de partes interesadas que refleje las conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros
 - El seguimiento y la evaluación deben centrarse en las fuentes de impacto
 - Se requiere una herramienta de apoyo a la toma de decisiones para respaldar los enfoques de gobernanza tierra-mar centrados en las fuentes de impacto

Aunque el Informe está planteado a nivel mundial, puede comprobarse que muchas veces coinciden los problemas y retos que tiene por delante la gobernanza costera: la importancia de tener en cuenta la interacción tierra-mar, la necesidad de una coordinación interadministrativa -e incluso internacional-, la mejora de los instrumentos regulatorios, la relevancia de los mecanismos de prevención ambiental y la identificación de las fuentes de impacto ambiental, la participación de los actores sociales implicados, etc. Nada nuevo bajo el sol pero, sin embargo, el enfoque de gestión integrada que rezuma todo el informe es muy aprovechable para los operadores jurídicos y administrativos del litoral; y, por supuesto, también para la gestión costera en España.

3. UNIÓN EUROPEA: EL “NUEVO ENFOQUE DE LA ECONOMÍA AZUL SOSTENIBLE” DE LA COMISIÓN EUROPEA COMO APLICACIÓN DEL PACTO VERDE

En la anterior edición de este informe del Observatorio de Políticas Ambientales ya pusimos de manifiesto el impacto del Pacto Verde Europeo sobre la economía azul en la Unión Europea, con sus diferentes derivadas: la lucha contra el cambio climático y la promoción de las energías renovables marinas, la preservación de la biodiversidad marina, etc. En esta ocasión, la Comisión Europea ha publicado -el 17 de mayo de 2021- un Informe muy completo sobre esta temática que lleva por título: “Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible” (COM(2021) 240 final).

El documento se encabeza con una declaración muy expresiva sobre su contenido:

“El Pacto Verde Europeo exige la transformación de nuestra economía en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva en la que se eliminen gradualmente las emisiones netas de gases de efecto invernadero y se proteja el capital natural de la UE. El Plan de Recuperación para Europa se propone impulsar las transiciones ecológica y digital y hacer que la economía europea sea más justa, más resiliente y más sostenible para las generaciones futuras. La economía azul de la Unión Europea puede ayudar a afrontar este doble desafío: si se sitúa en una senda más sostenible, se transformará en una fuente de acciones e ideas que crearán innovación, estimularán una recuperación rápida y duradera y protegerán nuestro planeta” (p. 1)

La Comunicación “establece una agenda detallada y realista para que la economía azul desempeñe un papel principal en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo” (p. 2) pero, para ello se “exige que los operadores de la economía azul avalen los principios del Pacto Verde Europeo” (p. 3). El documento de la Comisión, después de destacar la gran importancia de la economía azul en la Unión Europea (que proporciona 4,5 millones de empleos directos), así como su impacto ambiental en el medio marino y los efectos del cambio climático en las zonas costeras (cfr. su apartado 1º), pasa a describir los diferentes aspectos de la necesaria transformación de las “cadenas de valor de la economía azul”: logro de los objetivos de la neutralidad climática y la contaminación cero, la prevención de residuos (en particular, los plásticos) a través de una economía circular, la protección de la biodiversidad y la inversión en la naturaleza, el mantenimiento de la resiliencia costera y la promoción de los sistemas alimentarios responsables (cfr. el apartado 2º).

Para el logro de los objetivos de la economía azul sostenible en la Unión Europea se precisan de una serie de apoyos tanto en la mejora de los conocimientos científicos de los océanos, en la investigación y en la innovación, en el incremento de las inversiones públicas y para potenciar las capacidades y empleos azules (cfr. su apartado 3º). Pero, no basta con lo anterior ya que para “crear las condiciones para una gobernanza sostenible” hay que promover -como concreta el apartado 4º de la Comunicación- una serie de aspectos de la gobernanza costera y marítima:

- 1) El desarrollo de la ordenación del espacio marítimo
- 2) El fomento de la participación ciudadana y la cultura oceánica
- 3) La consolidación de las cuencas marítimas, la cooperación regional y el apoyo a las regiones costeras
- 4) El reforzamiento de la seguridad marítima
- 5) La promoción de una economía azul sostenible en el exterior

Por su relevancia jurídica, destacamos la “ordenación del espacio marítimo” en el que la Comisión Europea concreta -en su p. 18- como metas específicas:

- informar sobre la puesta en ejecución de la Directiva de la UE sobre ordenación del espacio marítimo en 2022, tras la adopción de los planes nacionales de ordenación marítima en marzo de 2021, y elaborar *propuestas sobre cómo puede la Comisión facilitar la cooperación transfronteriza*, así como alentar a los

Estados miembros a que integren objetivos de desarrollo de la energía renovable marina en sus planes nacionales de ordenación;

- iniciar el *reexamen de la Directiva marco sobre la estrategia marina* en 2021 y, en función de los resultados, posiblemente revisar la Directiva para 2023;
- elaborar *orientaciones sobre un enfoque ecosistémico de la ordenación del espacio marítimo* y promover el uso múltiple del espacio marino combinando diferentes actividades en el mismo lugar (por ejemplo, la maricultura y los sistemas de energía marina renovable).

Asimismo, con relación a la meta de “promover una economía azul sostenible en el exterior” destacamos algunas de las metas jurídicas que se propone la Comisión (cfr. p. 22).

- en la decimoquinta Conferencia de las Partes en el *Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica*, defender un ambicioso marco mundial para la biodiversidad biológica después de 2020 que proteja y restaure los ecosistemas y los hábitats marinos e incluya un acuerdo mundial para proteger al menos el 30 % de la superficie marítima mundial;
- apoyar la celebración de un acuerdo ambicioso y jurídicamente vinculante sobre la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional en la IV Conferencia Intergubernamental de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a fin de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos en alta mar;
- liderar los esfuerzos para alcanzar un *acuerdo mundial sobre los plásticos* y promover la aceptación del enfoque de la economía circular sobre los plásticos, que sentaría las bases para una respuesta más enérgica y coordinada ante la contaminación por plástico a nivel mundial;

En definitiva, se trata de una agenda de actuación muy ambiciosa por parte de la Comisión Europea en relación a la economía azul en plena coherencia con el Pacto Verde Europeo, que orientará las políticas públicas de la Unión Europea reeditando una nueva fase de la “política marítima integrada” promovida por la Comisión desde el año 2006.

4. ESTADO ESPAÑOL

4.1. LA LEY 7/2021 DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y LAS MEDIDAS PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La aprobación de la Ley estatal 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética establece un ambicioso marco jurídico, tanto en relación con la nueva política energética -que haga valer la “transición energética” (sus objetivos y planificación, la promoción de las energías renovables y la eficiencia energética, combustibles, movilidad, etc.)- como las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, así como - desde la perspectiva del empleo- la consecución de una “transición justa”.

Por lo que se refiere a la política de adaptación al cambio climático y, en particular, sobre el litoral, el art. 20 prevé la “consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre. Con la finalidad de incrementar la resiliencia del medio marino y las zonas costeras a los efectos del cambio climático (cfr. art. 20, 1), la nueva Ley no contiene novedades significativas sino una mera remisión a normas y planes anteriores. En efecto, en cuanto a la planificación y gestión de la costa el art. 20, 2 de la Ley dispone que “deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, elaborada en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, es decir, se trata de “Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española” aprobada por el Gobierno Español en diciembre de 2016. Sobre instrumentos de planificación también hay que tener en cuenta el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”, cuya elaboración está prevista en el art. 17 de la Ley 7/2021 y que, en la actualidad, se concreta en el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” (2021-2030), siendo uno de sus ámbitos el relativo a “Costas y medio marino” (cfr. su Anexo I donde se detallan medidas de acción relacionadas con el litoral).

En cuanto a la remisión normativa el referido art. 20 de la Ley de Cambio Climático lo es la ya aludida Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, donde se introdujeron una serie de disposiciones en atención a los efectos del cambio climático sobre las zonas costeras como es el caso del art. 13 ter de la Ley 2/2013 sobre “terrenos del dominio público marítimo-terrestre en situación de regresión grave”. El art. 20, 3 de la nueva Ley de Cambio Climático remite a este precepto “con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático” en cuanto a la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas.

Más relevancia tiene el apartado 4 del referido art. 20 de la nueva Ley de Cambio Climático con una clara norma jurídica: que los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre -computables desde su otorgamiento- incluidas todas sus prórrogas, no podrán superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988 de Costas y en la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas (es decir, setenta y cinco años), "siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten" tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021. En el reciente comentario de la profesora GARCÍA PÉREZ (2022) al art. 20 de la Ley de Cambio Climático que estamos analizando someramente, trae colación de todo el proceso de reforma legal que se inició con la Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral -que, a su vez reformaba la Ley de Costas de 1988- ampliando excesivamente la duración de los títulos concesionales por encima, en algunos casos, de los 75 años. Ahora el legislador, legítimamente restringe dicha duración (que no puede sobrepasar los 75 años) pero lo hace con una deficiente técnica legislativa ya que, según la misma profesora, debería haber aprovechado para modificar en este punto la propia Ley de Costas de 1988 (p. 498); se ha perdido una magnífica oportunidad para reorientar la regulación de los plazos concesionales hacia la senda de la racionalidad y seguridad jurídica (p. 499). Además, sigue afirmando la profesora coruñesa, reconociendo el protagonismo de la planificación y gestión de la costa, se echa en falta una mayor implicación para dicha tarea de las Comunidades Autónomas "ante la realidad plural de las zonas costeras en la España insular y peninsular" (p. 500).

En definitiva, era obligada la referencia a las zonas costeras en la nueva Ley de Cambio Climático y a sus riesgos específicos sobre los efectos del calentamiento global, sin embargo, el grupo normativo vigente -la Ley de Costas de 1988, la Ley 2/2013, de Protección y uso sostenible del litoral y el comentado art. 20 de la Ley 7/2021- no ofrece una base normativa suficientemente coherente que ofrezca al operador jurídico claridad y seguridad jurídica. Quizá habrá que esperar a una futura reforma de la Ley de Costas o, quien sabe, a una nueva Ley de Costas que aporte una mayor resiliencia de las zonas costeras ante el cambio climático.

4.2. LA PRESERVACIÓN DEL LITORAL EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

En abril de 2021 se presentó por el Gobierno español el "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", como medida estrella para abordar la crisis originada por la pandemia del COVID-19; se trata de un importante plan de inversiones y reformas para llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental; y para tal fin se cuenta con

los nuevos instrumentos comunitarios de financiación "Next Generation EU". De los cuatro ejes que orientan el plan se encuentra el -I- relativo a la "transición ecológica". De los casi 70.000 millones de euros previstos en el periodo 2021-2023, más del cuarenta por ciento se invertirán en el ámbito de la transformación verde.

Dentro del eje de "transición ecológica" se prevé como "política palanca II" la relativa a las "infraestructuras y ecosistemas resilientes". "Las infraestructuras -señala el Plan- tienen la capacidad de movilizar grandes volúmenes de inversión a corto plazo y de generar un impacto estructural sobre el conjunto de la sociedad y la economía. Para el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza, el refuerzo de la adaptación y resiliencia climática en infraestructuras incluye los siguientes componentes: 4º.- Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad, 5º.- Preservación del litoral y los recursos hídricos, y 6º.- movilidad sostenible, segura y conectada" (p. 25). Pues bien, el componente 5º tiene por objeto: "*mejorar la gestión de los recursos hídricos*, para la potenciación de la política del agua, que permita desarrollar las líneas estratégicas establecidas por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, en torno a:

- La *planificación hidrológica*, las reformas normativas para una nueva política del agua y las inversiones que permitan ejecutarla.
- La adaptación de la costa española al cambio climático dado que los impactos de la erosión e inundación sobre la costa y sus consecuencias, exacerbados por el cambio climático, pueden reducirse mediante la *introducción de medidas de adaptación*, que han de combinar un adecuado deslinde del dominio público y una adecuada gestión del mismo.
- La *protección del medio marino* con el objetivo de lograr su buen estado ambiental en el marco de la Ley de Protección del Medio Marino, la trasposición al derecho español de la Directiva Marco de Estrategia Marina, y el desarrollo óptimo sostenible de los sectores marítimos" (p. 148).

Y para tal fin, cuenta con una inversión total de 2.091 millones de euros.

Más concretamente, por lo que se refiere al litoral, las actuaciones se especifican en el epígrafe C5.14 del Plan, que se resume del siguiente modo: "*Adaptación de la costa al cambio climático e implementación de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo*, que comprende un Plan de actuaciones de adaptación de la costa al cambio climático y un Plan de inversiones para la implementación de las Estrategias

Marinas y de los planes de ordenación del espacio marítimo, incluido el desarrollo de una aplicación web georreferenciada para los usuarios del mar” (p. 148).

Por lo tanto, las claves de la inversión del Plan de Recuperación del Gobierno español se orientan tanto a la aplicación de la vigente Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española de 2016, como al desarrollo de las cinco Estrategias Marinas y a la aprobación de los respectivos planes de ordenación del espacio marítimo.

4.3. LA “HOJA DE RUTA” PARA LAS ENERGÍAS RENOVABLES MARINAS Y EL PROCESO DE ORDENACIÓN ESPACIAL MARÍTIMA

En la anterior edición del Observatorio de Políticas Ambientales dábamos cuenta de un documento de la Comisión Europea relativo a la “Estrategia de la Unión Europea para aprovechar el potencial de la energías renovable marina para un futuro climáticamente neutro” (COM(2020) 741 final). Pues bien, el Gobierno español aprobó en el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021, la “Hoja de Ruta: Eólica marina y energías del mar en España”; se trata de una estrategia para potenciar el liderazgo español en el desarrollo tecnológico y de la I+D de las distintas fuentes limpias que aprovechan los recursos naturales marinos, con especial atención a la eólica y, también se propone garantizar el despliegue ordenado de las instalaciones en las aguas territoriales, de modo que sea respetuoso con el medio ambiente, compatible con otros usos y actividades y se aproveche para mejorar el conocimiento del medio marino.

La Estrategia contiene 20 líneas de actuación con el objetivo de alcanzar entre 1 y 3 GW de potencia de eólica marina flotante en 2030 –hasta el 40% del objetivo de la UE para el final de la década– y hasta 60 MW de otras energías del mar en fase precomercial, como las de las olas o las mareas.

La Hoja de Ruta persigue -tal como expone su presentación pública- cuatro grandes objetivos con vistas a 2030:

- 1) Establecerse como polo de referencia europeo de I+D para el diseño, escalado y demostración de nuevas tecnologías, reforzando las plataformas de ensayo y ofreciendo el mejor entorno y el más rápido para probar nuevos prototipos. A tal fin se activarán al menos 200 millones de fondos públicos hasta 2023 para I+D en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

- 2) Ser referente internacional en capacidades industriales, generando cadena de valor y empleo de calidad en todo el ciclo de vida de las tecnologías, optimizando las condiciones logísticas y acompañando a la iniciativa empresarial, siempre con una perspectiva de economía circular. Se incidirá en las sinergias con sectores ya punteros en nuestro país, como el naval, el siderúrgico o la experiencia en la energía eólica terrestre.
- 3) Integrar la sostenibilidad como pilar central del desarrollo de las energías renovables en el mar. Además de un despliegue ordenado gracias a los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, ahora en información pública, se aprovechará el despliegue de estas tecnologías para incorporar sistemas de monitorización del medio marino, facilitando su conservación y mejorando el conocimiento de las interacciones y afecciones de las distintas actividades.
- 4) Desplegar de un modo ordenado las instalaciones, eólicas en particular, con una regulación clara y previsible, sobre tres elementos clave: ordenación espacial, conexión a red y modelo de negocio, que adquieren especial relevancia por la ubicación de las plantas en dominio público, la gran inversión inicial que precisan y su elevada generación eléctrica.

Para lograr los objetivos que se propone esta Estrategia la Hoja de Ruta recoge una serie de líneas de acción que son las siguientes:

- 1) "España como ubicación de referencia para el I+D+i en tecnologías renovables marinas", que, a su vez, prevé varias medidas como el "desarrollo y refuerzo de las plataformas de ensayos" o la "mejora del conocimiento del medio marino"
- 2) "Acompañamiento e impulso de la cadena de valor" (sobre aspectos relativos a la infraestructura portuaria e industrial para el desarrollo de los proyectos, colaboración público-privada, internacionalización, comunicación y sensibilización públicas, etc.)
- 3) "Marco claro y previsible para el despliegue de la generación renovable marina". En esta línea se prevén también, a su vez, algunas medidas entre las que destacamos las siguientes:
 - Definición y aprobación en los POEM de la zonificación para el desarrollo de parques eólicos marinos (medida 3.1)

- Elaboración y publicación de visores geográficos con información relativa al recurso eólico marino y de las Energías del Mar en España y a las zonas establecidas en los POEM (medida 3.2)
 - Adecuación del marco administrativo de autorización de instalaciones renovables marinas (medida 3.4)
 - Guía de directrices ambientales y de la biodiversidad sobre la implantación de energías renovables en el medio marino (medida 3.7)
- 4) “Gobernanza”: sobre el “seguimiento y evaluación de la consecución de las medidas implementadas y establecimiento de nuevas acciones y actuaciones” (medida 4.1) y para la “Actualización y Renovación de la Hoja de Ruta en la década 2020-2030” (medida 4.2).

Como acabamos de señalar, uno de los grandes objetivos de la Hoja de Ruta -imprescindible para desarrollar una implantación ordenada y sostenible de las energías renovables marinas- es la aprobación de los “planes de ordenación de los espacios marítimos” (correspondientes a las cinco demarcaciones marítimas españolas) que están actualmente en tramitación y de los que ya hemos tratado en las anteriores ediciones del Observatorio de Políticas Ambientales.

De nuevo, desde el Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, la Profesora GARCÍA PÉREZ, tras el estudio a fondo de los documentos de los futuros “planes de ordenación del espacio marítimo” (POEMs) y, más particularmente, los correspondientes a la Demarcación marina Noratlántica, ha llamado la atención sobre el posible conflicto que puede producirse entre las actividades pesqueras y el proyectado despliegue de la eólica marina en varias zonas marítimas cercanas a la costa (su trabajo publicado en el n. 121 de 2021 de [Actualidad Jurídica Ambiental](#)). Partiendo del limitado contenido normativo de los proyectos de POEMs -que más bien se trata de documentos de “soft law”-, sin embargo, también recogen prohibiciones, límites e imposiciones, que pueden dar lugar a problemas jurídicos. La citada autora detecta en el documento de “diagnóstico” de dicho proyecto de la Demarcación noratlántica un “sesgo” importante favorable al desarrollo de la eólica marina, incluso determinado “zonas de uso prioritario para la energía eólica marina” (ZUPER) y “zonas de alto potencial para la energía eólica marina” (ZAPER), a la vez que se produce en el mismo documento un “silencio absoluto respecto al sector pesquero” (p. 4).

Por lo tanto, la pesca es la “gran ignorada” en los proyectos de POEMs de las Demarcaciones marinas, un sector económico (el pesquero) que, pese a haber sido diagnosticado entre los “sectores marítimos mayoritariamente privados”, “no ha sido considerado en la zonificación de “alto potencial” no se ha estudiado en análisis de las interacciones, limitado a los “sectores que aspiran a tener un mayor desarrollo en los próximos años” (p. 6). Asimismo, ha relegado a un segundo plano a la acuicultura *off shore*.

En definitiva, todavía sin haberse aprobado los POEMs -cuando escribimos estas líneas (abril de 2022)-, en sus reflexiones finales la profesora de la Universidad de A Coruña recomienda a los redactores de dichos planes que reconsideren su contenido para resolver más ponderadamente los solapamientos de usos y actividades contenidas en los mismos. Al menos en la Demarcación Noratlántica, el sector pesquero así como el acuícola, merecen un mejor tratamiento y una aplicación de uno de los “objetivos de ordenación sectoriales” que recoge el Real Decreto 363/2017 (sobre el régimen jurídico de ordenación espacial marina): “minimizar la afección de las diferentes actividades humanas sobre los caladeros y zonas de pesca, con especial atención a las pesquerías tradicionales” (p. 11).

Concluyendo este apartado, nos encontramos ante un potencial conflicto entre actividades económicas en el mar territorial -entre el desarrollo de la energía eólica marina y las actividades pesqueras y acuícolas- que debería ser minimizado, no preterido o ignorado, por el planificador estatal a la hora de aprobar los POEMs. Es una oportunidad clara en que los objetivos de la ordenación del litoral y la gestión integral de las zonas costeras necesita de instrumentos claros y que aporten seguridad jurídica.

4.4. LA PROPOSICIÓN DE LEY ESTATAL DE RECONOCIMIENTO DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL MAR MENOR

El estado ambiental del Mar Menor y los sucesivos intentos jurídicos o no de abordar con eficacia esta catástrofe ecológica del litoral español, ha llenado muchas páginas de las ediciones anteriores de este Observatorio de Políticas Ambientales y más recientemente ha merecido el trabajo jurídico de la Profesora MÚÑOZ AMOR (2021) con un repaso de las actuaciones administrativas desarrolladas para paliar la situación del Mar Menor y poniendo de manifiesto la importancia de la inspección ambiental para tal fin. Concluye la profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, “los recursos económicos que se han invertido en la elaboración de los informes ejecutados por organismos como el CEDEX, el IEQ, el MITECO, la CARM,

por ejemplo, para conocer la situación de esta laguna, junto con el coste económico que sin duda va a suponer el de la puesta en marcha de todas las soluciones propuestas en aquellos para, si es posible, revertir su calamitoso estado ¿no podría haberse invertido en incrementar el número de personal dedicado a la inspección e incluso, la frecuencia de esta labor de vigilancia y control del cumplimiento de la legalidad por parte del sector agrícola? Tal vez eso hubiera evitado esto”.

Un nuevo capítulo sobre el Mar Menor se abrió con la constitución, a mediados de 2020, de una plataforma de defensa del Mar Menor (principalmente profesores e investigadores de la Universidad de Murcia, liderados por la Profesora de Filosofía del Derecho, Teresa VICENTE GIMÉNEZ) y que, posteriormente, ha promovido -junto a un grupo de juristas, científicos y activistas- una iniciativa legislativa popular ante el Congreso de los Diputados para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Esta ILP alcanzó en octubre de 2021 el medio millón de firmas necesario para que su proposición sea debatida por el Congreso de los Diputados. Certificada la validez de las firmas por la Oficina del Censo Electoral y remitidas por ésta al Congreso de los Diputados, el Pleno del Congreso aprobó mayoritariamente -el 5 de abril de 2022- su toma en consideración para someterse al respectivo trámite parlamentario la citada proposición de Ley, en colaboración con el grupo promotor.

“Que se reconozcan los derechos del ecosistema de la laguna del Mar Menor y de su Cuenca” es un iniciativa legislativa que, basada en otras experiencias extranjeras (como la de Colombia o Nueva Zelanda; cfr. el trabajo de VICENTE GIMÉNEZ, 2020), pretende abordar el “gran desafío que tiene hoy el Derecho Ambiental”, es decir, “lograr la protección efectiva de la Naturaleza y de las culturas y formas de vida humana que están estrechamente asociadas a ella...” para la cual “se hace necesario interpretar el Derecho aplicable y los sujetos dignos de protección jurídica de conformidad al profundo grado de degradación ecológica en que se encuentra el Mar Menor”; “una propuesta de una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento jurídico, señalada tanto por el Alto Tribunal como por algunos operadores jurídicos, se debe ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales, en base a las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema Tierra...”.

La proposición de Ley consta de seis artículos: el 1º para reconocer al Mar Menor como "sujeto de derechos"; el artículo 2º concretando los derechos que se le reconocen: "a la protección, conservación, mantenimiento y en su caso restauración a cargo de los gobiernos y habitantes ribereños..."; el artículo 3º para determinar la "representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y de su cuenca": una "tutoría y representación legal", una "Comisión de Seguimiento" y un "Comité científico"; el artículo 4º para asegurar la aplicación directa y efectiva del contenido de la Ley, cuya vulneración -por cualquier sujeto público o privado- "generará responsabilidad" y ha de ser "perseguida y sancionada"; el artículo 5º para declarar inválido cualquier "acto o actuación" de las Administraciones Públicas que vulnere sus disposiciones; y por último, el artículo 6º sobre una modalidad de acción popular para hacer valer los "derechos y prohibiciones" de la Ley, en representación del Mar Menor, para la que "cualquier persona física o jurídica está legitimada a la defensa del ecosistema del Mar Menor".

Sin duda que se trata una verdadera novedad en el panorama del Derecho Ambiental español sobre la que habrá que estudiar en profundidad sus virtualidades, si resulta aprobada por el Congreso de los Diputados. No obstante, a mi juicio, en la base del problema que la proposición de Ley del Mar Menor quiere abordar, se encuentran muy importantes cuestiones acerca de la "crisis de la aplicabilidad" del Derecho Ambiental para lo cual se hace preciso revisar algunos de los aspectos básicos de ejecución del Derecho Ambiental. La idea de la "personalidad jurídica de la naturaleza" es, sin duda, una posible opción (cfr. el trabajo de BORRÁS PENTINAT, 2020), pero hay otras soluciones que también deben estudiarse, como el de los "indicadores jurídicos" propuestos por el Profesor Michel PRIEUR, (2020 y 2021) u otras -también imaginativas pero, menos revolucionarias, propuestas- como las que ofrece el trabajo del Prof. de la Universidad de Upsala, Jan DARPÖ (2021).

5. JURISPRUDENCIA: LA SENTENCIA 18/2022 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 8/2020 DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CATALUÑA

En la anterior edición del Observatorio de Políticas Ambientales (de 2021) comentamos la novedosa Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña que, a mi juicio, constituye el texto normativo más avanzado de nuestro ordenamiento jurídico en materia de ordenación y gestión de las zonas costeras. Pocos meses después de su aprobación, el Estado español manifestó sus dudas acerca de la constitucionalidad competencial de algunos de sus artículos, interponiendo

finalmente un recurso de inconstitucionalidad contra dos de los artículos de la nueva Ley catalana -los arts. 20, 1, b y 30, d- que atribuyen a los Ayuntamientos catalanes la competencia para otorgar autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas; y además el representante del Estado solicitaba la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. Dicha suspensión fue levantada por el Alto Tribunal por el Auto 83/2021, de 15 de septiembre, al entender que no se daban en el recurso del Estado las condiciones precisas -de perjuicios ciertos y efectivos- para justificar el mantenimiento de la suspensión.

Finalmente, se publicó la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de febrero, de 2022 por el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra los artículos 20, 1, b) y 30, d) de la Ley catalana 8/2020, de Ordenación del Litoral. En resumen, la argumentación del Estado estriba en que, a su juicio, las competencias que se atribuyen a los municipios catalanes en los preceptos impugnados -sobre autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y las playas- vulnera varios artículos de la Constitución Española (los arts. 132, 2 y 149, 1, 23), el artículo 115 de la Ley 22/1988 de Costas y el art. 149, 3, b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusivamente sobre la "gestión" de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre. Se argumenta que en los artículos impugnados la Comunidad Autónoma ha ejercido una competencia normativa de la que carece, que ha desapoderado a la Generalitat de la competencia ejecutiva que le atribuye el art. 149.3 b) EAC y que ha atribuido a los Ayuntamientos una competencia no prevista en el art. 115 de la Ley de Costas.

En los fundamentos jurídicos 2º y 3º de la STC 18/2022 se analizan, respectivamente, el alcance jurídico de la "competencia de la Generalitat sobre la "gestión" de las autorizaciones del dominio público marítimo-terrestre del art. 149, 3, b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña" y de las "competencias los ayuntamientos: art. 115 de la Ley de Costas", respectivamente. Por una parte, tras el análisis que el Alto Tribunal realiza sobre su propia jurisprudencia sobre la competencia de ordenación del litoral (SSTC 149/1991, 57/2015 y 57/2016) se desprende que: "el término «gestión» empleado en el art. 149.3 b) no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto, siempre que en ejercicio de esas facultades respete la competencia estatal «de protección del demanio» y el «régimen general del dominio público» que corresponde establecer al Estado (art. 149.3 EAC y STC 31/2010, FJ 92) u otras que igualmente correspondan al Estado y éste pueda ejercer legítimamente condicionando la ordenación

del territorio de la comunidad autónoma [SSTC 149/1991, FJ 1 B), y 31/2010, FJ 59]"; y que una interpretación "sistemática y teleológica" del art. 149, 3, b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña "impide otorgar al término "gestión" el significado restrictivo y excluyente que asume el recurso de interposición...". En todo caso, la gestión de dominio público marítimo-terrestre no cabe entenderla como "una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos".

Por otra parte, en cuanto a las competencias de los ayuntamientos según el art. 115 de la Ley de Costas, también según la propia jurisprudencia del Alto Tribunal, "la posibilidad prevista en el art. 115 de que la legislación autonómica atribuya a los ayuntamientos competencias sobre las materias aludidas en el precepto, no menoscaba las competencias de las propias Comunidades Autónomas, ni las del Estado...". Y, en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre ordenación del litoral y con el correspondiente "sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales)", "forma parte de la lógica del sistema que la ley atribuya a los ayuntamientos, y no a la administración autonómica, la verificación reglada del cumplimiento de lo dispuesto en el plan municipal, respetando la intervención previa del Estado y la comunidad autónoma con el trámite de informe ya citado y sin que ni uno ni otra pierdan su potestad de control posterior de la actividad municipal".

En definitiva, según el Alto Tribunal, nada impide a una Comunidad Autónoma atribuir a los Ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado. Se trata en definitiva de una interesante doctrina jurisprudencial para el desarrollo de las competencias autonómicas y municipales que son vitales, a nuestro juicio, para adecuada ordenación del litoral. Una gran importancia de las competencias sobre gestión del dominio público marítimo-terrestre en consonancia con sus respectivos instrumentos de planificación.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J. M. La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n, 46, 2021, pp. 35-62

- BORRÁS PENTINAT, S. Los derechos de la naturaleza en Europa: hacia nuevos planteamientos transformadores de la protección ambiental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 65, 2020, pp. 79-120
- CONSELL Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Un Litoral al límit: recomanacions per a una gestió integrada de la costa catalana, Informe 1/2021
- COMISIÓN EUROPEA. Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible, Bruselas, 17 de mayo de 2021 (COM(2021) 240 final)
- CONGRESO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE (CONAMA). *Soluciones ante los riesgos climáticos en ríos y costas*. Madrid: Fundación CONAMA, 2021
- DARPÖ, J. *Can nature get it right?* Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, march, 2021
- GARCÍA PÉREZ, M.; SANZ LARRUGA, F. J. A propósito del artículo 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un "dejá vú desde el Observatorio del Litoral. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 113, junio 2021, pp. 64-71. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-a-proposito-del-articulo-20-de-la-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica-un-deja-vu-desde-el-observatorio-del-litoral/> (Fecha de último acceso 21-06-2022).
- GARCÍA PERÉZ, M. La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121, marzo 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-la-eolica-marina-ante-la-ordenacion-del-espacio-marino-as-cousas-polos-seus-pasos/> (Fecha de último acceso 21-06-2022).
- Cambio climático y planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre. En: ALENZA, J. F.; MELLADO RUIZ, L. (Coords.). *Estudios sobre Cambio Climático y transición energética: estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Profesor Íñigo del Guayo Castiella*. Madrid: Marcial Pons, 2022, pp. 125-173

- GARCÍA SANABRIA, J.; BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.; DE ANDRÉS GARCÍA, M. La estrategia de gestión integrada de zonas costeras del sistema socio-ecológico del Mar Menor: lecciones aprendidas. En: GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (ed. lit.). *Libro de trabajos aportados al XXVII Congreso de la Asociación Española de Geografía: Eje Temático 3*, 2021, pp. 252-268
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Hoja de ruta: eólica marina y energías del mar en España*, diciembre de 2021
- MUÑOZ AMOR, M. del M. ¿Terminará convirtiéndose el problema de Mar Menor en otro "Algarrobico"? Estado de la cuestión. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 350, 2021
- PRIEUR, M.; BASTIN, Cr. *Midiendo la efectividad del derecho ambiental. Indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*. Bruselas: Peter Lang Editions, 2021. Disponible en: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/52151> (Fecha de último acceso 15-06-2022)
- PRIEUR, M.; MEKOUAR, M. A. Midiendo la efectividad de la legislación ambiental a través de indicadores jurídicos en el contexto del África francófona. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 45, 2020, pp. 23-52
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Governing Coastal Resources. Implications for a sustainable blue economy*. UNESCO, 2021
- VICENTE GIMÉNEZ, T. De la justicia climática a la justicia ecológica: los derechos de la naturaleza. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 2, 2020, pp. 1-42
- VIDA VERA, R. La declaración de nulidad de los planes de acción territorial: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 46, 2021, pp. 245-262
- ZAMORA ROSELLÓ, R. El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima. En: MORENO LINDE, M.; VERA JURADO, D. (Coords.). *Ciudad y Territorial en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho Público*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2020, pp. 51-80

Régimen jurídico de las instalaciones deportivas en el medio marino

Ángel Lobo Rodrigo

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA RECEPCIÓN POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS EN EL MEDIO NATURAL. 2.1. Marco jurídico de las instalaciones deportivas naturales a nivel estatal. 2.2. Las instalaciones deportivas en espacios naturales dentro del marco del derecho autonómico comparado. 3. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO DEL ESPACIO MARÍTIMO COMO SOPORTE DE AUTÉNTICAS INSTALACIONES DEPORTIVAS. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Existen numerosos deportes náuticos que encuentran en el espacio marítimo el lugar natural para su desarrollo tanto desde el punto de vista del entrenamiento como de la competición. En la presente investigación se estudiará el régimen jurídico aplicable a estas auténticas instalaciones deportivas en el medio natural, así como las consecuencias de este reconocimiento.

ABSTRACT: There are numerous nautical sports that find in the maritime space the natural place for their development both from the point of view of training and competition. This research will study the legal regime applicable to these authentic sports facilities located in the natural environment as well as the consequences of this recognition.

PALABRAS CLAVE: Instalaciones deportivas. Espacios naturales. Ordenación territorial y urbanística. Ordenación espacial marítima.

KEY WORDS: Sports facilities. Natural spaces. Regional and urban planning. Maritime spatial planning.

1. INTRODUCCIÓN

La realización de usos recreativos o directamente deportivos en la naturaleza en sus distintos ámbitos, estos son aéreo, acuático, subacuático, terrestre y subterráneo ha constituido una práctica habitual pero que se ha ido acentuando debido a la pandemia¹. De esta forma, podemos reputar como un hecho indubitado que existen deportes que se practican con regularidad y que a su vez cuentan con su correspondiente federación que necesitan obligatoriamente de los espacios naturales para llevar a cabo sus actividades tanto de entrenamiento como de competición. Es más, dichos espacios naturales, y en concreto el espacio marítimo que es objeto del presente estudio, cobran todavía mayor importancia cuando se erigen en los únicos lugares donde llevar a cabo las mencionadas actividades deportivas. Las típicas instalaciones deportivas convencionales como un estadio de fútbol o un polideportivo se pueden demoler y reconstruir en otros lugares (de hecho, muchos han sido objeto de relocalización debido a importantes operaciones urbanísticas) y, sin embargo, esto no es posible cuando se trata de un espacio natural en el que se practica una actividad deportiva, porque replicar a la naturaleza es muy complicado².

¹ Por su importancia y por tratarse de una de las pocas monografías sobre el tema, debemos destacar a Jiménez Soto, Ignacio (2015). Este libro fue prologado por D. José Bermejo Vera, Catedrático emérito de la Universidad de Zaragoza fallecido en 2019 y uno de los primeros estudiosos del Derecho del deporte en España (fundador en 1989 de la Asociación Española de Derecho Deportivo, que presidió hasta 2004 y fundador de la Revista Española de Derecho Deportivo, que dirigió hasta 2003). Más recientemente, vid. del mismo autor Jiménez Soto, Ignacio (2019). Sobre el mismo tema, pero más centrado en el espacio marítimo, vid. González Trueba, Juan José y Lobo Rodrigo, Ángel (2021).

² Ciertamente, y para el caso que nos ocupa como son las instalaciones deportivas en el medio marino, se ha avanzado mucho técnicamente y en la actualidad existen instalaciones artificiales localizadas en tierra que replican, aunque con ciertas limitaciones, olas para practicar el *surfing*, como es el caso de la compañía española wavegarden que ha llevado a cabo, con mucho éxito, proyectos como los de Praia da Grama, Brasil, Alaia Bay, Suiza, Wave Park, Corea del Sur, Urbnsurf, Melbourne, The Wave, Bristol y Surf Snowdonia, Gales.

Resulta evidente que las instalaciones deportivas convencionales han sido objeto de reconocimiento por parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como de integración dentro de los correspondientes planes de ordenación territoriales y urbanísticos. Pues bien, siguiendo el anterior razonamiento, tiene todavía más sentido que las que podríamos denominar instalaciones deportivas naturales, porque eso son precisamente, instalaciones donde se lleva a cabo la práctica de deportes reconocidos como el montañismo, la vela, el *surfing*, etc., cuenten también con un marco jurídico que las reconozca y proteja. Se trata de espacios naturales donde confluyen una serie de elementos singularmente únicos que las hacen idóneas para la práctica de un deporte. Así, y en relación con el espacio marítimo, podríamos citar como ejemplos un bajío que produce una ola de importancia para el surf o un campo de regatas en una zona marítima idónea por la cercanía a un puerto y la regularidad con la que sopla el viento o un spot de submarinismo especialmente valioso por la flora u fauna que alberga. Sin embargo, estos espacios han sido tratados tradicionalmente solamente desde el punto de vista de sus elementos naturales cuando, asociados a estos elementos o incluso producto de los mismos, existen valores socio-deportivos que deben ser tenidos en cuenta.

2. LA RECEPCIÓN POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS EN EL MEDIO NATURAL

A continuación, se desarrollará un estudio de los hitos más importantes a nivel estatal y autonómico que han supuesto un reconocimiento de las instalaciones deportivas en el medio natural y, por ende, en el espacio marítimo.

2.1. MARCO JURÍDICO DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS NATURALES A NIVEL ESTATAL

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte del Estado, realiza algunas referencias, aunque ciertamente escasas, a los espacios deportivos naturales aunque, como tendremos la oportunidad de describir en el siguiente epígrafe, no con la intensidad de la normativa deportiva autonómica. La Constitución española se pronuncia sobre el deporte en dos preceptos: el art. 43.3 que establece que "*los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte*" (...) y el art. 148.1, que estipula que "*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias*", incluyendo en su apartado 19 "*la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio*". Esta competencia ha sido plenamente asumida en los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, el deporte, como otras muchas materias, no tiene un contenido homogéneo, de manera que es difícil su encuadramiento en un título competencial específico (el deporte), y muy al contrario, se encuentra relacionado con otros títulos competenciales. En este sentido, se pueden invocar diversos títulos competenciales del Estado para fundamentar un margen de acción del Estado en materia deportiva, como los establecidos en los apartados 1º, 3º, 6º, 7º, 15º, 18º, y 30º del art. 149.1 de la Constitución española. Los citados preceptos se refieren a materias tales como la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; relaciones internacionales; legislación mercantil, penal y procesal; legislación laboral; fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, entre otras materias. También es de destacar el enunciado del art. 149.2 de la Constitución, que establece que *“sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”*. El deporte es, ahora más que nunca, una manifestación cultural, por lo que la acción estatal sobre esta materia está plenamente justificada³.

Por otra parte, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de subrayar la equivocidad del término *“competencia exclusiva”*, como expresión que describa de forma acabada e inalterable el conjunto de potestades de una Comunidad Autónoma sobre una materia determinada. En este sentido baste citar, por todas, las SSTC de 16 de noviembre de 1981, de 8 de febrero de 1982 o de 2 de junio de 1983, que afirman que *“la existencia de una determinada competencia autonómica exclusiva sobre cierta materia, no descarta la posibilidad de que, en virtud de otros títulos competenciales, se produzca una legítima intervención del Estado, pues no hay una fragmentación ideal en sectores externos de la realidad a normar”*. Es lo que la doctrina describe gráficamente como la inexistencia de compartimentos estanco en materia de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

³ En este sentido, vid. Bermejo Vera, José (1989): Constitución y ordenamiento deportivo, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº63, pág. 360. El citado autor apunta que la competencia exclusiva de las CC.AA. en materia deportiva se tiene que entender dentro de sus límites territoriales y respetando la vertiente cultural (art. 149.2 CE) e internacional (art. 149.1.3ª) del deporte, títulos estatales que legitiman una intervención del Estado en esta materia.

En definitiva, la competencia exclusiva que en materia de deportes pueden asumir las Comunidades Autónomas vía art. 148.1.19 coexiste con la acción estatal sobre esta materia, amparada en la competencia del Estado sobre títulos que guardan una innegable conexión con el deporte.

Pues bien, la regulación que lleva a cabo la normativa estatal no incide sino de forma muy colateral en las infraestructuras deportivas sobre el medio natural. De hecho, no existe reconocimiento expreso alguno en este sentido, lo que supone, a nuestro entender, un retroceso respecto a los regímenes autonómicos como tendremos la ocasión de estudiar en el siguiente epígrafe.

Ciertamente existe una regulación básica de las instalaciones en la Ley del deporte estatal. En este sentido el título X se dedica a las instalaciones deportivas (arts. 70 a 72). El art. 70 versa sobre la planificación y construcción de instalaciones deportivas de carácter público financiadas con fondos de la Administración del Estado que deberán ser lo más polivalentes posibles en cuanto a las modalidades deportivas y los diferentes niveles de práctica. Asimismo, las instalaciones deportivas deberán ser accesibles, y sin barreras ni obstáculos. El art. 71, por su parte, realiza una apelación a una futura regulación reglamentaria sobre aspectos que inciden en la seguridad de la instalación deportiva. Por último, el art. 72 se refiere a la información que debe ofrecer la instalación deportiva, en especial en relación a los datos técnicos de la instalación o del establecimiento, así como de su equipamiento y el nombre y titulación respectiva de las personas que presten servicios profesionales en los niveles de dirección técnica, enseñanza o animación.

Por otra parte, existen referencias a las instalaciones deportivas en el art. 3 sobre centros de enseñanzas y en el art. 8 respecto a las competencias del Consejo Superior de Deportes. Así, el apartado n) del mencionado artículo señala como competencia del Consejo Superior de Deportes la de actualizar permanentemente el censo de instalaciones deportivas en colaboración con las Comunidades Autónomas. Dicho censo de instalaciones deportivas, elaborado en primer lugar por las CC.AA. (con la ayuda de la Administración Local) y remitido al Consejo Superior de Deportes, se encuentra publicado en la página web de dicho organismo público estatal⁴. Pues bien, la integración de espacios deportivos naturales en el Censo Nacional es una realidad desde hace ya más de un decenio, aunque, tal y como dispone el precepto antedicho, el impulso de dicho censo se residencia a nivel autonómico, siendo el Estado un mero receptor de toda la información remitida por las distintas Comunidades Autónomas.

⁴ Se puede consultar en el siguiente enlace: [Censo Nacional de Instalaciones Deportivas](#).

Pues bien, aunque dicho censo no ostenta una naturaleza jurídica normativa sino que más bien se configura como un inventario de las instalaciones deportivas existentes en España, además de no ser todo lo exhaustivo que debería ser al no estar actualizado, lo cierto es que se evidencia que, bajo el término de áreas de actividad (acuáticas, terrestres o aéreas) se reconoce una amplia tipología de espacios deportivos naturales, todas ellas con la correspondiente ficha que es exactamente la misma que la utilizada para instalaciones deportivas emblemáticas como puede ser, para el caso del fútbol, el estadio Santiago Bernabéu. Se trata, por tanto, de un censo administrativo que reconoce, en aplicación de la normativa deportiva estatal (y autonómica) a los espacios naturales como verdaderas instalaciones deportivas al mismo nivel que las instalaciones deportivas que podríamos denominar convencionales.

Debemos subrayar que la letra q) del art. 8 dedicado a las competencias del Consejo Superior de Deportes señala entre sus atribuciones de dicho órgano administrativo la de *“Colaborar en materia de medio ambiente y defensa de la naturaleza con otros organismos públicos con competencias en ello y con las Federaciones, especialmente relacionadas con aquéllos”*. Se evidencia, por tanto, la existencia de federaciones deportivas que ostentan una relación directa con el medio natural al resultar dicho espacio imprescindible para el desarrollo de la actividad deportiva.

La normativa sobre instalaciones deportivas y para el esparcimiento “NIDE”, elaborada por el Consejo Superior de Deportes no contiene referencia alguna a las instalaciones deportivas en el ámbito natural y menos en el marítimo. Están pensadas para regular aspectos tales como los dimensionales, de trazado, orientación solar, iluminación, tipo de superficies deportivas y material deportivo no personal de estas instalaciones, que influyen en la práctica activa del deporte o de la especialidad de que se trate. Estas normas constituyen una información básica para la posterior utilización de las Normas de Proyecto que constituirían la referencia para la realización de todo tipo de proyectos de una instalación deportiva. Sin embargo, esta normativa se centra en las instalaciones convencionales de deportes como el fútbol, natación, baloncesto, voleibol, balonmano, etc., que responden a una reglamentación que establece unas dimensiones del área de actividad deportiva muy concretas.

El proyecto de ley del deporte del Estado, que estuvo en información pública hasta el pasado 20 de julio de 2021 no supone un avance respecto al reconocimiento de las instalaciones deportivas en el medio natural y, en concreto, en el espacio marítimo. En su título IX sobre la planificación de las instalaciones deportivas al servicio del deporte no realiza referencia alguna al respecto.

El carácter de este tipo de espacios naturales como soporte de actividades deportivas y, por tanto, como auténticas instalaciones deportivas, sí ha sido subrayado con ocasión de proyectos sometidos a la técnica de la evaluación ambiental. Así, la Resolución de 4 de octubre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto denominado obtención de arena en la zona del Castillo de San Felipe para su empleo en la recarga de la playa de Martiánez, término municipal de Puerto de la Cruz, en Tenerife, en la descripción de los elementos ambientales significativos del entorno del proyecto, se señala el desarrollo en la playa de actividades recreativas, destacando la práctica habitual de competiciones deportivas y práctica de surf de las escuelas ubicadas en la zona⁵.

Más recientemente, y en ocasión de la situación creada por el coronavirus, la Orden SND/388/2020, de 3 de mayo, por la que se establecen las condiciones para la apertura al público de determinados comercios y servicios, y la apertura de archivos, así como para la práctica del deporte profesional y federado reconoce en los arts. 8.1 y 9.1 el derecho de los deportistas federados a realizar entrenamientos de forma individual, en espacios al aire libre y a desplazarse a dichos espacios, citando expresamente como espacios deportivos al mar, además de otros ámbitos naturales como ríos, embalses, entre otros. Se evidencia, por tanto, la necesaria vinculación entre un deporte reconocido con su respectiva federación y la existencia de una instalación deportiva de carácter natural en la que entrenar y competir con normalidad.

Más concretamente respecto al ámbito marítimo, que como hemos subrayado resulta ser un emplazamiento para una gran diversidad de deportes, la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (en adelante RMOEM) supone un gran avance hacia el reconocimiento de las instalaciones deportivas en este medio natural. En este sentido debemos resaltar el instrumento clave para

⁵ En la citada resolución es capital el informe del Centro de Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) de 12 de mayo de 2011 que describe que *"pese a que en la mayor parte de la superficie de la playa las alteraciones tendrán un carácter moderado, existe dentro de la Playa de Martiánez una zona de alto valor para la práctica del surf cuyas condiciones quedarán afectadas de manera considerable por las obras proyectadas"*, señalándose la necesidad del establecimiento de medidas correctoras y/ o compensatorias sobre lo que denomina la Declaración de Impacto Ambiental cancha de surf. Por tanto, es evidente el tratamiento que realiza la citada declaración de esa zona como una auténtica instalación deportiva que alberga usos turístico-deportivos.

dicha ordenación, los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo (en adelante POEM), cuyo contenido y procedimiento de tramitación y aprobación se recoge en los arts. 10 y 7 del Real Decreto antedicho, respectivamente.

Así, el art. 10.1 RMOEM dispone que los POEM establecerán la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas españolas. Se trata de un instrumento normativo (esto es, vinculante) que se aprueba definitivamente por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto y que bebe de las fuentes de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, aplicando técnicas que les son inherentes como la zonificación, la participación ciudadana y la coordinación administrativa. Pues bien, en cuanto a las actividades y usos, existentes y futuros a ordenar el art. 10.2 RMOEM cita en su letra k) expresamente a las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas. Se otorga un tratamiento mucho más amplio a la expresión "turismo" que es la única que aparece en la Directiva Marco de Ordenación del Espacio Marítimo, lo que consideramos mucho más ajustado a la realidad pues estos usos turísticos son, además y sobre todo, recreativos y deportivos. Se trata de usos en su mayor parte muy cercanos a la línea de costa con una importante impronta social y que cada vez cobran una mayor importancia económica.

En este sentido, y tal y como se refleja en los cuadros que disponemos a continuación, se localizan los sitios idóneos para llevar a cabo el deporte del surfing (figura 1) o el submarinismo (figura 2) como usos a ser tenido en cuenta por parte de los POEM en este caso de la Demarcación Marina Noratlántica. Los mencionados cuadros se pueden encontrar en el Anexo III de los POEM que responden al diagnóstico de los sectores marítimos: situación actual y previsiones de desarrollo futuro o potencial que fueron sometidos a información pública⁶.

⁶ Se pueden consultar estos documentos en el siguiente enlace: [La ordenación del espacio marítimo](#).

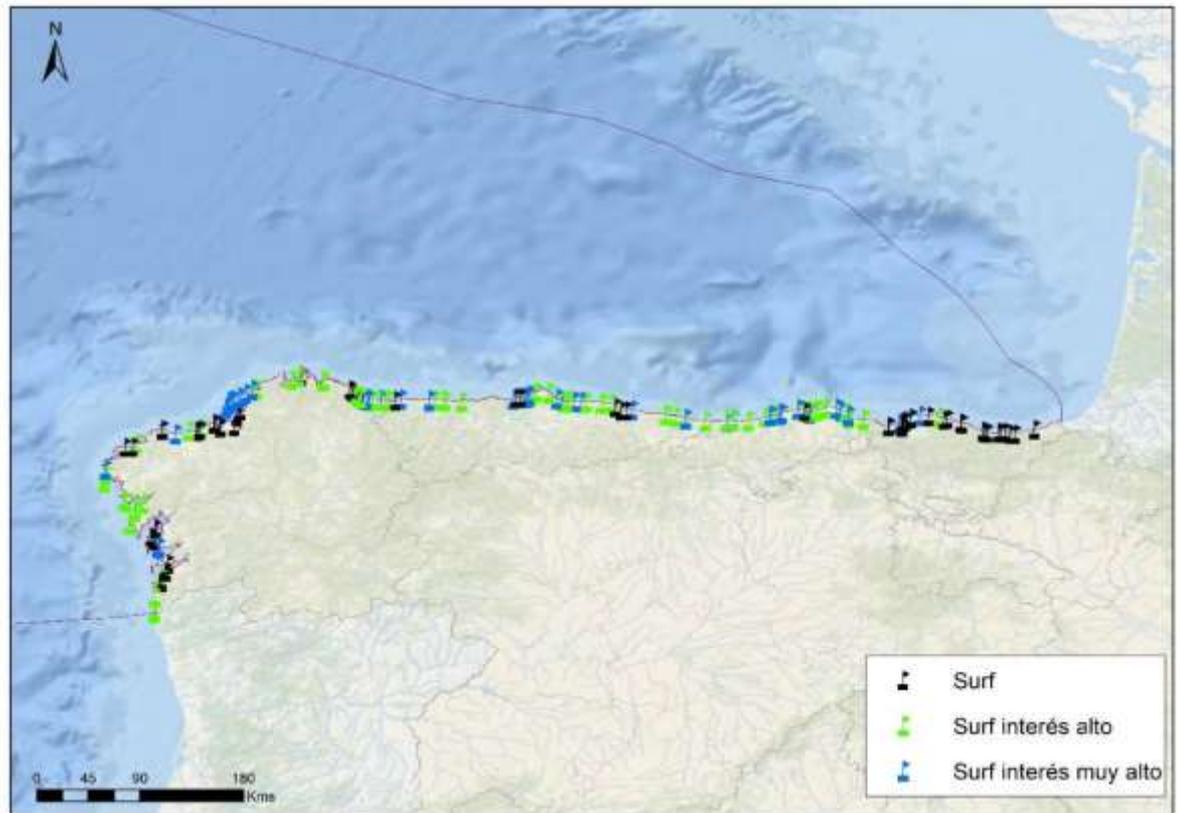


Imagen 1: los sitios idóneos para llevar a cabo el deporte del surfing

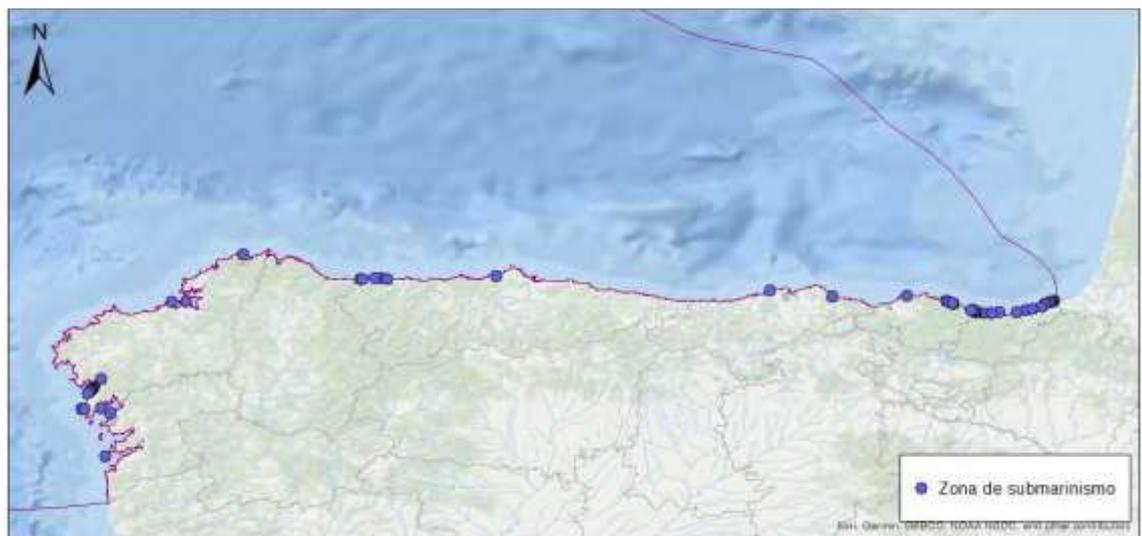


Imagen 2: los sitios idóneos para llevar a cabo el deporte del submarinismo

2.2. LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS EN ESPACIOS NATURALES DENTRO DEL MARCO DEL DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO

Como hemos venido apuntando en páginas anteriores, debemos destacar una fecunda producción normativa por parte de las distintas Comunidades Autónomas encaminada a la regulación y promoción del deporte dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. No pretendemos realizar un estudio exhaustivo de derecho autonómico comparado sobre el tratamiento de los espacios naturales como instalaciones deportivas, sino que nos detendremos en los ejemplos a nuestro entender más significativos.

Quizás el primer reconocimiento autonómico de las instalaciones deportivas en el medio natural, aunque evidentemente no se refiere al espacio marítimo, se llevó a cabo por la Ley aragonesa del deporte (Ley de los Cortes de Aragón 4/1993, de 16 de marzo, sustituida en la actualidad por la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón) que certificó esta consideración legal en su artículo 41 a). El art. 59 c) de la ley del deporte aragonesa en vigor engloba, al tratar las distintas tipologías de instalaciones deportivas, a los espacios naturales donde se desarrolla una actividad deportiva bajo el término de espacio deportivo no convencional, definiéndolo como *"aquel situado en medio urbano o natural, no diseñado específicamente para la práctica deportiva y que es utilizado para el desarrollo de actividades físicas y deportivas"*. Esta clasificación de las instalaciones deportivas entre convencionales y no convencionales es habitual en la normativa autonómica.

Sin embargo, las leyes autonómicas del deporte más vetustas no siguieron esta línea de vanguardia marcada por la ley aragonesa. Así, tanto la Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del deporte de Asturias como la Ley 2/2000, de 3 julio, del Deporte de Cantabria no aluden expresamente a las instalaciones deportivas naturales. Una excepción la encontramos en la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, que utiliza la misma terminología que la Ley aragonesa. Así, al ordenar la planificación en el art. 88, apunta en el apartado segundo letra a) como principio a tener en cuenta que se deberá garantizar la creación y el mantenimiento de áreas recreativo-deportivas y espacios deportivos no convencionales al objeto de facilitar la práctica deportiva de toda la población. Este artículo abre la posibilidad de que se financian actuaciones que sirvan al mejoramiento (e incluso creación) de instalaciones deportivas en el ámbito natural. Esta cuestión la trataremos al final del presente estudio.

El art. 76 de la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia, por su parte, utiliza también el término de espacios deportivos no convencionales. Es de subrayar que dicha terminología no niega el carácter de dichos espacios como deportivos, simplemente los califica como no convencionales para distinguirlos de las instalaciones deportivas tradicionales, estas son, las creadas artificialmente por el hombre y que responden a unas dimensiones prefijadas en sus respectivos reglamentos.

La Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, reconoce sin fisuras la condición de instalación deportiva de los espacios naturales. Así, el art. 10.3 dispone que *"A los efectos de esta ley, el medio natural tendrá la consideración de instalación deportiva no convencional cuando se utilice como medio para la práctica deportiva"*. Pues bien, este tipo de instalación deportiva es definida en la letra ñ) del art. 4 en contraposición a las instalaciones deportivas convencionales como *"espacios situados en un entorno urbano o en el medio natural que, por sus características y condiciones, además del uso propio de los mismos, se utilizan para la práctica deportiva"*⁷. En esta misma línea y respecto a los senderos, el Decreto 67/2018, de 20 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone que *"se entenderá por senderos de uso deportivo aquellos que sean homologados y autorizados conforme al procedimiento de declaración de un sendero de uso deportivo establecido en el presente Decreto, que se iniciará a solicitud de la persona promotora, a los efectos de la práctica deportiva en un entorno seguro, y por consiguiente, tendrán la consideración de instalación deportiva no convencional en el medio natural, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.ñ.2.ª) de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía"*⁸.

Una de las leyes autonómicas del deporte más reciente, la Ley 1/2019, de 30 enero, de Actividad Física y Deporte de Canarias (en adelante LAFDC) dispone, en su art. 52 dedicado a la tipología y clasificación de los espacios deportivos que éstos se clasifican en convencionales, singulares y áreas de actividad. Las primeras serían las instalaciones deportivas que disponen de referentes reglados con dimensiones establecidas en sus reglamentos, como pueden ser, cita la LAFDC, las pistas de atletismo, los frontones, los pabellones, los campos, los terreros de lucha canaria, las piscinas, y las salas.

⁷ Sobre esta Ley vid. Milán Garrido, Antonio (2017) y más específicamente sobre las instalaciones deportivas en el medio natural Jiménez Soto, Ignacio (2019:63).

⁸ Esta misma línea respecto a la adecuación de los senderos para el uso deportivo y su consideración como instalaciones deportivas en el medio natural es la seguida por el Decreto 34/2021, de 31 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria

Los espacios deportivos singulares serían aquellos que presentan unas dimensiones y características adaptadas a cada tipo de espacio, como por ejemplo los campos de golf, los circuitos de velocidad, los carriles bici, *skateparks* y los campos de tiro según cita la propia LAFDC. Las áreas de actividad, definidas en el art. 52.1 letra c) LAFDC, formando parte de la tipología de instalaciones deportivas, responden a las siguientes características:

En primer lugar, la LAFDC las define como espacios no estrictamente deportivos, lo cual no va en contradicción con lo que venimos defendiendo en este estudio, sino que se refiere a que dichos espacios pueden albergar otras dimensiones como, sobre todo, la medioambiental.

En segundo lugar, con el término de "áreas de actividad" se describen tanto infraestructuras (componente artificial, por tanto) como espacios naturales, incluidos los marítimos.

En tercer lugar, dichos espacios deben albergar actividades deportivas, bien porque se hayan adaptado (componente artificial como puede ser una pista de despegue para parapente o un sendero) o porque son un lugar habitual para su desarrollo, como pueden ser las bahías, las playas, un punto de submarinismo o el espacio aéreo, según cita la LAFDC. Es de destacar que es la primera ley autonómica del deporte que vincula expresamente una instalación deportiva con espacios marítimos.

El art. 54 de la precitada Ley, que lleva por rúbrica "*los espacios deportivos para el deporte en el medio natural*", subrayando más si cabe el carácter de instalaciones deportivas de dichos espacios, dispone en su apartado primero que "*las áreas de actividad podrán ser acuáticas, terrestres o aéreas, disponiendo en todo caso de unas normas de uso al alcance de todos los usuarios y usuarias, de forma que su utilización sea racional conforme los recursos naturales a fin de que la práctica deportiva se realice de manera sostenible*".

En definitiva, de este amplio repaso podemos concluir que tanto la legislación comunitaria, estatal y autonómica reconocen como instalaciones deportivas a los espacios naturales en los que se lleva a cabo una práctica deportiva y, específicamente, incluye espacios relacionados con el ámbito marítimo como son las playas o las bahías.

3. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO DEL ESPACIO MARÍTIMO COMO SOPORTE DE AUTÉNTICAS INSTALACIONES DEPORTIVAS

Resulta evidente que, dadas las características del espacio marítimo, no se pretende un reconocimiento de todo el espacio natural *per se* como instalación deportiva, pero sí de aquellos espacios naturales que por sus características singulares resulten idóneos porque con regularidad se configuran en soportes de entrenamientos y competiciones de deportes que cuentan con sus respectivas federaciones a nivel nacional e internacional y que incluso forman parte de las Olimpiadas⁹.

Se parte de una falsa premisa según la cual se trata de deportes menores que se realizan en plena naturaleza por lo que no cabe intervención alguna sobre dichos entornos y, sin embargo, la práctica a nivel de entrenamientos y de competición en estos espacios no dista en absoluto de la que se pueda llevar a cabo respecto a deportes más tradicionales en una instalación convencional. Así, los deportistas en instalaciones deportivas en espacios naturales necesitan de umbrales adecuados de accesibilidad, seguridad, salubridad y confortabilidad similares a los deportistas en instalaciones deportivas convencionales. Esto supone que, partiendo de este reconocimiento legal existente respecto a las instalaciones deportivas en espacios naturales y en concreto en el espacio marítimo, se puedan llevar a cabo intervenciones tendentes a la consecución de los mencionados objetivos. A modo de ejemplo, la mejora de los equipamientos de duchas, taquillas o vestuarios en las playas y no solamente respecto a los tramos urbanos de las playas definidos en los arts. 67 y ss. del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, sino también respecto a playas más recónditas, pero en las que se practica con asiduidad distintas modalidades deportivas ayudaría sin duda a facilitar la práctica deportiva en esos entornos. También se debe predicar una adecuada calidad del medio natural derivada de una interpretación extensiva de la expresión "aguas de baño"¹⁰ del Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño, que redunde de forma indubitada en la aplicación de la mencionada normativa en los espacios marítimos considerados como instalación deportiva.

⁹ En este sentido podemos citar a deportes como la vela, el *windsurf* o recientemente el *surfing*.

¹⁰ Es definida en el art. 3 letra a) como "cualquier elemento de aguas superficiales donde se prevea que puedan bañarse un número importante de personas o exista una actividad cercana relacionada directamente con el baño y en el que no exista una prohibición permanente de baño ni se haya formulado una recomendación permanente de abstenerse del mismo y donde no exista peligro objetivo para el público.

Asimismo, se debería poner en marcha un nuevo modelo de financiación de las instalaciones deportivas en espacios naturales que, hasta la fecha, ha sido nulo o vinculado a infraestructuras artificiales de apoyo como puertos deportivos. Es un hecho que los deportes que se desarrollan en la naturaleza están creciendo de forma exponencial y, sin embargo, las instalaciones deportivas en las que se desarrollan, lejos de aumentar, incluso decrecen al ver comprometida su existencia por el desarrollo de proyectos como puertos, diques para la protección del litoral de la erosión costera, granjas de acuicultura o desarrollos relacionados con las energías alternativas. El reconocimiento que la ley otorga a las instalaciones deportivas en el medio natural debe servir para que se financien proyectos encaminados a incrementar la capacidad de carga de dichas instalaciones para, de esta forma, responder a la importante demanda existente. En este sentido, la construcción de arrecifes artificiales multipropósito, el mejoramiento de zonas de surf eliminando rocas que comprometan la seguridad del deportista o una mayor digitalización de estos espacios deportivos para que exista más información y de esta forma evitar accidentes son solamente algunos ejemplos de proyectos que se podrían implementar.

Por otra parte, debemos subrayar la competencia autonómica sobre las instalaciones deportivas en el espacio marítimo bajo el paraguas de la construcción teórica de las competencias extraterritoriales. Así, de la misma forma que una Comunidad Autónoma es competente en pesca en aguas interiores o en acuicultura, actividades todas ellas que se realizan fuera de su ámbito territorial¹¹, también podemos defender la competencia autonómica en cuanto a la localización de las instalaciones deportivas en el espacio marítimo.

En definitiva, la consideración de estos espacios naturales como instalaciones deportivas abre un interesante espectro. En primer lugar, porque se las equipara al resto de instalaciones deportivas utilizadas en los deportes tradicionales (canchas), con la posibilidad de que puedan ser objeto, entre otras cosas, de subvenciones cuya finalidad sea la creación, mejora, o acondicionamiento de estos espacios para lograr mayores cotas de seguridad, accesibilidad, confortabilidad, salubridad e incremento de su capacidad de carga. En segundo lugar, porque se logra que aflore el espacio en cuestión como soporte de una actividad deportiva, con la consecuencia lógica de que estos espacios sean reconocidos en los distintos instrumentos de ordenación

¹¹ Este no sería el caso de Canarias, que a tenor del art. 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se ha erigido en la única Comunidad Autónoma que integra tierra y mar. En este sentido, se puede consultar Lobo Rodrigo, Ángel (2020): El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº. 107, págs. 19-50.

territorial y urbanística, ya sean territoriales o marítimos, logrando de esta forma ser tenidos en cuenta en los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos que puedan poner en peligro estas instalaciones deportivas.

4. BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO VERA, José. Constitución y ordenamiento deportivo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 63, 1989.

GONZÁLEZ TRUEBA, Juan José; LOBO RODRIGO, Ángel. La ordenación y gestión de las instalaciones deportivas naturales en el medio acuático. Especial referencia al *surfing*. En: LOBO RODRIGO, Ángel (Coordinador). *Estudios sobre ordenación, gestión e intervención en el territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 195 a 225.

JIMÉNEZ SOTO, Ignacio. La configuración jurídica del deporte en el medio natural: (relaciones con el turismo, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio). Madrid, Reus, 2015, 374 pp.

JIMÉNEZ SOTO, Ignacio. "Federaciones, actividades deportivas y medio natural: sobre la viabilidad de algunas funciones públicas delegadas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 105, 2019, pp. 59-110.

LOBO RODRIGO, Ángel. El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 107, 2020.

MILÁN GARRIDO, Antonio (Director). *Comentarios a la nueva Ley del Deporte en Andalucía*. Madrid: Editorial Reus, 2017, 1112 p.

Red Natura 2000: financiación y propiedad privada

Eva Blasco Hedo

Fernando López Pérez

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE LA BIODIVERSIDAD 2021-2022. 3. PROYECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA RED. 3.1. Prefacio. 3.2. El Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España. 3.3. Ayudas públicas para compensar actividades privadas en materia de protección ambiental a través de la jurisprudencia del TJUE. 3.4. Natura 2000 y desarrollos urbanísticos. El caso de la Isla de Valdecañas. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo pretende destacar los principales hitos institucionales, normativos y judiciales acaecidos durante el último año concernientes a Red Natura 2000. Así, tras una valoración general, se analiza lo sucedido en la primera parte de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) celebrada en la ciudad china de Kunming. Por otro lado, parte central del trabajo se sitúa en el examen de la problemática, todavía no resuelta, relativa a la proyección del derecho de propiedad privada en los espacios Red Natura 2000. De este modo, se evalúa de qué forma se va a compensar al propietario particular por las restricciones en el uso de sus bienes derivadas de la adopción de medidas tendentes a la protección de hábitats y especies. Así, nos detenemos en las posibilidades de financiación que se ofrecen a través de los Marcos de Acción Prioritaria (nacional y autonómicos), especialmente en aquellas medidas y costes que inciden en la propiedad privada. En segundo lugar, se examina una relevante sentencia del TSJUE, sobre el alcance de la

compensación por los daños causados a la acuicultura por aves y otras especies protegidas. Por último, se estudian los últimos hitos judiciales del desarrollo urbanístico de la Isla de Valdecañas, que afectan de lleno a un espacio integrado en la Red.

ABSTRACT: The aim of this paper is to highlight the main institutional, regulatory and judicial milestones that have occurred over the last year concerning the Natura 2000 Network. Thus, after a general assessment, it analyzes what happened at the first part of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP15) held in the Chinese city of Kunming. On the other hand, a central part of the paper focuses on the unresolved problem of the projection of private property rights in Natura 2000 Network areas. In this way, an evaluation is made of how private owners are to be compensated for the restrictions on the use of their property resulting from the adoption of measures aimed at the protection of habitats and species. Thus, we examine the financing possibilities offered through the Priority Action Frameworks (national and regional), especially those measures and costs that affect private property. Secondly, we examine a relevant judgment of the TSJUE, on the scope of compensation for damage caused to aquaculture by birds and other protected species. Finally, the latest judicial milestones in the urban development of Valdecañas Island, which fully affect an area integrated in the Network, are studied.

PALABRAS CLAVE: Derecho de propiedad. Espacios naturales protegidos. Lugares de importancia comunitaria. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves.

KEYWORDS: Property rights. Protected natural areas. Sites of Community Importance. Natura 2000 network. Special conservation areas. Special protection areas for birds.

1. VALORACIÓN GENERAL

Transcurridos ya 30 años desde la constitución de la Red Natura 2000 a través de la Directiva de Hábitats de 1992, lejos se está de alcanzar el principal objetivo fijado, esto es, asegurar en el futuro los hábitats y especies más amenazados de Europa. De esta circunstancia ya se ha ido dejando constancia en ediciones anteriores del [Observatorio](#), a través de la propia evaluación efectuada por la Unión Europea. A nivel mundial, el estado de la cuestión no parece ir mucho mejor, siendo constatable con la lectura del Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) de 2019.

No pueden desdeñarse, sin embargo, los notables avances que en la materia se han producido. En primer lugar, porque se ha logrado, en general, desacelerar la imparable pérdida de biodiversidad que sufre nuestro planeta. En este contexto, el mundo se mantiene en este empeño de conservación de la biodiversidad, como demuestra la renovación de las Metas de Aichi (2010), que pretende efectuarse a través de la futura adopción del Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, con ocasión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15). Tal cuestión se analiza en el siguiente epígrafe.

La Unión Europea también continúa con su hoja de ruta, destacando por ejemplo la aprobación de la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2021 -COM(2021) 572 final-). Nueva estrategia que se basa en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

Hay que tener en cuenta que, como consta en esta Estrategia -p. 1-, los bosques y otras superficies boscosas, ocupan más del 45% del suelo de la UE. Factor clave pues a fin de parar la destrucción de biodiversidad en el ámbito de la Unión. De este modo -p. 12- resulta necesario proteger, restaurar y ampliar los bosques de la UE para invertir la pérdida de biodiversidad y garantizar unos ecosistemas forestales resilientes y multifuncionales. De hecho, es intención de la Comisión proponer un instrumento jurídicamente vinculante para la restauración de los ecosistemas. Además, en coordinación con la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030, se fija el compromiso de plantar, al menos, 3.000 millones de árboles antes del 2030 en el ámbito comunitario.

En lo que respecta a España, del 2021 destaca la entrada en vigor de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, de la que ya dimos cuenta en la edición pasada de este Observatorio, tras la publicación de la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio.

Por otra parte, resulta muy relevante destacar durante este año la tramitación de los denominados Marcos de Acción Prioritaria -MAP- (2021-2027), que se constituyen como el instrumento de planificación clave para la óptima integración de las necesidades de financiación europea de la Red Natura 2000 en los diferentes instrumentos financieros de la UE, y que orientan los programas operativos de los fondos europeos dentro de cada periodo de financiación a las medidas de conservación necesarias para la Red. MAP que en España, se decidió que fueran elaborados por las

comunidades autónomas (y las ciudades autónomas), además de la Administración General del Estado en lo concerniente a su ámbito competencial.

Sobre este asunto, que se aborda con mayor detalle en el epígrafe 3.2, cabe destacar la nueva orientación que pretende dárseles. Así, como reconoce el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021: p. 2), “para el periodo 2021-2027 se dispone de un nuevo formato de MAP que tiene como objetivo obtener la mejor información disponible sobre las necesidades prioritarias de financiación para las acciones de gestión, conservación y restauración de la Red Natura 2000, y también para la infraestructura verde que favorezca la coherencia de la Red, en el que se debe realizar un ejercicio detallado de estimación de los costes de las medidas propuestas”. En este escenario, téngase en cuenta que se calcula que, en España, el coste anual estimado para el mantenimiento del conjunto de la Red Natura 2000 asciende a la cantidad de 1.401 millones de euros, esto es, un total de 9.811.511.849 euros para el periodo 2021-2027.

2. LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CONVENIO DE LA BIODIVERSIDAD 2021-2022

Tras estar planificada para mayo de 2020, retrasada por causa de la pandemia, finalmente se decidió la celebración en dos fases de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) en la ciudad china de Kunming: una primera parte virtual, ya celebrada entre el 11 y 15 de octubre de 2021; y una segunda parte, esta vez presencial, en abril-mayo de 2022, cuyo objetivo principal será la aprobación de los nuevos objetivos en materia de biodiversidad post 2020.

En el marco de la primera parte de la conferencia, se aprobó la denominada Declaración de Kunming, adoptada el 13 de octubre de 2021 bajo el título “Civilización ecológica: construir un futuro compartido para toda la vida en la Tierra”.

Declaración que, en la línea del Informe IPBES 2019 -analizado en nuestro capítulo del Observatorio 2020-, reconoce “que se han logrado progresos en el último decenio [...] pero profundamente preocupados porque esos progresos han sido insuficientes para alcanzar las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”. El foco de la escasa efectividad en la consecución de estas metas, lo sitúan las Partes en “los cambios en el uso de la tierra y el mar, la sobreexplotación, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras”. Dicho de otro modo, sólo abordando las problemáticas en estos ámbitos de forma eficaz, podrán alcanzarse los objetivos de protección de la biodiversidad. Ámbitos coincidentes, por lo demás, con los grandes retos del derecho ambiental. Casi nada.

En cualquier caso, las grandes decisiones a adoptar en el marco de este Convenio de la biodiversidad se posponen a la segunda parte de la Conferencia, a celebrar en la misma ciudad de Kunming en abril-mayo de 2022. Es en ese momento en el que las Partes se han comprometido a, entre otras cuestiones, elaborar, adoptar e implementar un Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 -tal y como se había acordado en la COP14 celebrada en Egipto en 2018-. Marco en el que se deben incluir los medios necesarios de implementación de las medidas y los mecanismos apropiados para el seguimiento, la presentación de informes y la revisión, a fin de revertir la actual pérdida de diversidad biológica y velar por que la diversidad biológica se encauce hacia la recuperación a más tardar para 2030, con miras a la plena realización de la Visión 2050 de «Vivir en armonía con la naturaleza».

Desde luego, habrá que estar atentos a la concreción de este Marco post 2020, fundamentalmente en lo concerniente a las acciones concretas (probablemente no vinculantes) para abordar la crisis de la biodiversidad.

Cabe recordar que Europa se adelantó a la celebración de esta COP15, fijando sus objetivos post 2020, a través de la, ya mencionada, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, también prevista como una de las iniciativas recogidas en el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019.

3. PROYECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA RED

3.1. PREFACIO

En principio, los espacios que conforman Red Natura 2000, no excluyen sistemáticamente las actividades que realicen o pretendan realizar en ellos sus propietarios o, al menos, no debe dar esa impresión. En realidad, se trata de establecer parámetros para que aquéllas puedan desarrollarse sin suponer un obstáculo para la conservación y protección de hábitats y especies de flora y fauna. Una afirmación que no está exenta de dificultades desde el momento en que aflora la función social delimitadora del derecho de propiedad y la defensa del interés general. Por otra parte, la transposición de las Directivas de Hábitats y Aves, sin duda, repercute en el derecho de propiedad de las personas dueñas de los terrenos enclavados en la red, dado que, como mínimo, sufren restricciones en el uso de sus bienes.

No se trata de provocar conflictos sino de adoptar medidas y tener en cuenta las exigencias sociales y culturales del lugar, así como las particularidades regionales y locales. Pensemos que, en España, el 90% del territorio Red Natura 2000 se halla en el medio rural y han sido precisamente

sus habitantes -agricultores, silvicultores o ganaderos- los que han velado por su conservación; por lo que no se pueden sentir víctimas de las implicaciones que representa la protección del territorio sino sujetos activos debidamente respaldados o indemnizados, en el caso de declaración de usos incompatibles. De hecho, las áreas Red Natura 2000 son consideradas como zonas prioritarias en la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural –artículo 10- en orden a la aplicación de los Planes de Desarrollo Rural.

Al margen de lo anterior, merece la pena destacar que son las propias Administraciones las que atendiendo a rigurosos criterios científicos y siguiendo las directrices y la normativa marcadas desde la UE, han considerado pertinente incluir más de un 27% de nuestro territorio nacional en la Red. Y si efectivamente el objetivo que persiguen es garantizar la conservación y protección del lugar –incluidos hábitats y especies-, no deben olvidar la máxima de que también los propietarios particulares de estos terrenos han contribuido y contribuyen a esa meta; por lo que no pueden quedar relegados a un segundo plano o sometidos a un conjunto de restricciones nebuloso.

Ahora bien, el desarrollo de las distintas actividades debería encuadrarse de forma adecuada. No es lo mismo que agricultores y ganaderos asentados desde hace ya varias generaciones en un territorio que a posteriori se incluye en Red Natura 2000 sufran los ataques de especies protegidas en tierras y ganado; que el propietario forestal privado que desarrolla una silvicultura climáticamente inteligente contribuyendo a la mitigación del cambio climático; o el particular que ha instalado una empresa en el espacio protegido provisto de las correspondientes autorizaciones y licencias expedidas por la propia administración y sufre perjuicios derivados, en principio, de la ubicación en ese espacio.

Recordemos que el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, según la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, establece que los daños causados por las especies protegidas de fauna silvestre no son responsabilidad patrimonial de la administración, pero habilita a las administraciones públicas a establecer pagos compensatorios por razones de conservación por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre. En principio, no se genera una obligación legal para la Administración, simplemente se le habilita para compensar.

Al hilo de esta afirmación, señalar que el Tratado de Funcionamiento de la UE no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros (art. 345 TFUE) y la Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental, establece en su artículo 3.3 que no se

concederá a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales o de una amenaza inminente de los mismos, sin perjuicio de lo que establezca la legislación nacional. La clave está precisamente en esta última normativa, por cuanto los Estados miembros, siempre que actúen conforme al Derecho de la Unión, podrán otorgar indemnizaciones a los propietarios de las parcelas afectadas por las medidas de conservación adoptadas conforme a las Directivas de Hábitats y Aves; lo cual no significa que en el derecho de la Unión exista una obligación de conceder tal compensación.

Sin embargo, es necesario encontrar la fórmula que permita al propietario particular recibir la compensación merecida. Una meta cuya consecución resultará fallida si con carácter previo no se identifican y cuantifican los beneficios económicos que conlleva Red Natura 2000 -entre los que deberían incluirse las aportaciones del propietario en función de la naturaleza de su actividad- y que, desde luego, no se contemplan en la mayor parte de los instrumentos de gestión de estos lugares, lo que impide contar con un esquema aproximado de costes-beneficios. No es de recibo apreciar la implantación y gestión de la Red como una carga o un sobrecoste, sino que, a través de la identificación de zonas específicas, se debería facilitar el cálculo de beneficios.

Pensemos que tal y como hemos apuntado en capítulos anteriores del Observatorio, los beneficios que reporta Red Natura 2000 sobrepasan con creces los costes de su mantenimiento. De hecho, cada euro que se invierte en ella proporciona un beneficio bruto de al menos 22. Sin embargo, pese a los diversos intentos para su creación, lo cierto es que se carece de un instrumento propio de financiación, lo que obliga a bucear en los fondos europeos, esencialmente los asociados a los fondos agrarios y estructurales, que pese a no ser específicos para la Red Natura 2000, sí que ofrecen oportunidades, como las dotaciones provenientes de la PAC o el FEDER.

Valorar la riqueza natural inherente a Red Natura 2000 no es tarea fácil, lo que dificulta aún más si cabe la formulación de eventuales medidas compensatorias para los propietarios particulares en todos los ámbitos -expropiaciones, usos compatibles e incompatibles, compensación de daños ocasionados por especies protegidas, prestación de servicios ambientales-, máxime cuando la canalización de los fondos europeos hacia la Red tampoco está tan clara y, a menudo, han resultado insuficientes. Asimismo, es necesario llevar a cabo una evaluación de repercusiones en los terrenos propiedad de particulares de forma adecuada, que a su vez facilite la aplicación de los instrumentos financieros y la confección de la propia evaluación. Ya en la Estrategia de Biodiversidad para 2020 se estableció que "la ausencia de una contabilidad específica y de indicadores adecuados en

los presupuestos públicos, y en particular, en los distintos fondos comunitarios, hace imposible saber cuántos recursos se están destinando realmente a la Red Natura 2000”.

A nivel nacional, los beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España se han estimado en 9.805 millones de euros anuales, lo que supone 7,5 veces más que los costes de mantener la Red. Si además se tiene en cuenta el valor económico del carbono almacenado en Red Natura 2000 y se consideran sus efectos positivos sobre la regulación del clima, el beneficio económico de Natura 2000 asciende a 43.661 millones de euros al año¹.

El punto que centra nuestra atención y sobre el que fijaremos nuestro análisis, es el de la figura del propietario particular y su proyección en un espacio Red Natura 2000, al que, no olvidemos, aporta beneficios “per se”. Al efecto, nos ceñiremos a los hitos más sobresalientes acaecidos a lo largo de 2021 que puedan repercutir en esta concepción.

3.2. EL MARCO DE ACCIÓN PRIORITARIA PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN ESPAÑA

Con carácter previo, abordaremos las medidas concretas que han incidido en esta imprescindible financiación de la Red a lo largo de 2021 para poder determinar de qué forma se planifican los fondos, cómo se distribuyen y a qué sectores se beneficia. Comenzamos por “El Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España” (MAP) que abarca el período 2021-2027, cuya base jurídica es el artículo 8 de la Directiva de Hábitats. Incorporadas algunas de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea, la versión definitiva del MAP se entregó en marzo de 2021².

Tal y como se ha señalado más arriba, se trata de un instrumento de planificación estratégica plurianual clave para la óptima integración de las necesidades de financiación de la Red Natura 2000 en los diferentes instrumentos financieros de la UE, al orientar los programas operativos de los fondos europeos dentro de cada período de financiación a las medidas de conservación necesarias para la Red y su infraestructura verde, siempre y cuando estas últimas contribuyan a su coherencia ecológica.

¹ GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2019).

² El MAP de España incluye un total de 8.741 medidas, de las cuales corresponden a costes horizontales y administrativos 2.219. Alrededor de 4.400 son medidas de mantenimiento y restauración de las especies y tipos de hábitats dentro de los espacios protegidos Red Natura 2000, aproximadamente 1.600 están dedicadas a infraestructura verde, y algo más de medio millar de medidas son específicas para especies.

En realidad, lo que se pretende es aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE, no sin antes centrarse en la identificación de las necesidades de financiación de manera idónea, determinar cuáles son prioritarias e intentar acoplarlas de la mejor manera posible al marco financiero plurianual 2021-2027, uno de cuyos ámbitos de gasto principal viene constituido por los recursos naturales y medio ambiente: 356.400 millones de euros.

Ni que decir tiene que, como consecuencia de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, se han elaborado los correspondientes MAP autonómicos y uno propio de la Administración General del Estado. Lo que se persigue con esta distribución es favorecer la inclusión de las medidas del MAP en los respectivos programas operativos a nivel autonómico, propiciar que los MAP sean coherentes con los planes de gestión de los espacios, y evitar que un único MAP a nivel estatal pudiera dejar desatendidas prioridades importantes para las administraciones gestoras que excederían de un documento unitario.

Una vez más, las medidas que se contienen en los planes de gestión de los espacios deberían marcar el ritmo de la financiación, máxime teniendo en cuenta el relativamente avanzado nivel de planificación existente en nuestro país. El MAP nacional determina las necesidades de financiación prioritarias 2021-2027 con una estimación de costes para cada una de las medidas propuestas, diferenciando entre gastos de funcionamiento y gastos excepcionales. Mientras que los primeros se asocian con medidas recurrentes que deben mantenerse a largo plazo (por ejemplo, los pagos anuales a los agricultores por medidas agroambientales), los gastos excepcionales se conectan con acciones no recurrentes, como las grandes inversiones en infraestructuras o los proyectos de restauración de hábitats. Por otra parte, se identifican medidas horizontales y costes administrativos; medidas de mantenimiento y restauración tanto dentro de los lugares Natura 2000 como fuera de éstos; así como medidas adicionales específicas de especies no relacionadas con ecosistemas o hábitats específicos; y todo ello, por categoría general de ecosistema.

Asimismo, se identifican las posibles fuentes de financiación de la UE: FEADER, FEDER, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Horizonte Europa y Programa LIFE. En el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los fondos europeos, la disposición del MAP es una condición habilitante para acceder a la financiación a través del FEDER y del Fondo de Cohesión.

Este programa de inversión encuentra también su reflejo en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 21 de abril de 2021, más concretamente, en la política palanca “infraestructuras y ecosistemas resilientes”, componente 4. “Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad”, cuya inversión verde destinada a la transición ecológica representa más del 37% del total, si bien no se alude específicamente a Red Natura 2000.

Volviendo al MAP, se aprecia cierto grado de generalización y flexibilidad que quizá dificulte en la práctica la asignación correcta de los costes a las medidas, sin perder de vista que en realidad no se trata de costes o gastos sino de inversiones a corto, medio y largo plazo, que garantizan la prestación de servicios ambientales inherentes a esta clase de espacios. No es nuestra intención perdernos en datos y cifras, si bien dentro del resumen de las necesidades de financiación prioritarias para el período 2021-2027, únicamente aludiremos a dos clases de medidas que pueden influir en el derecho de propiedad de aquellos particulares que desarrollan actividades en estos territorios. Al efecto, entre las medidas horizontales se incluyen la “administración del lugar y comunicación con las partes interesadas”, que precisan una inversión de casi 130 millones de euros en gastos de funcionamiento y 20 millones de euros en gastos de proyecto.

En relación con las medidas adicionales específicas de especies se incluye la prevención, mitigación o compensación de los daños ocasionados por las especies protegidas, que requieren unos 12 millones de euros y alrededor de 800.000 en las clases de gasto descritos anteriormente.

Lo que está claro es que aparentemente existe información acerca de los costes directos que implican las actuaciones ambientales, no tanto así de los costes indirectos relacionados con una posible disminución de la actividad económica, derivada de las limitaciones de uso impuestas en el territorio privado integrado en Red Natura 2000, más o menos gravosas.

Si nos trasladamos al Documento anexo al MAP de España de marzo de 2021, comprobaremos que se recogen otros valores añadidos³.

En relación con la primera de las medidas, se destaca la definición e incorporación de criterios de gestión en los instrumentos de planificación que maximicen la capacidad mitigadora del cambio climático en los lugares Red Natura 2000 (incremento de sumideros en depósitos tales como biomasa viva, carbono orgánico del suelo o humedales, entre otros). Llama la atención que el tipo de medida se clasifique como “puntual” y que el coste anual previsto sea de 21.428,57 euros a través de cofinanciación proveniente del LIFE.

³ [Marco de Acción Prioritaria \(MAP\) para Natura 2000 de la Administración General del Estado \(AGE\)](#)

Nos detendremos en el apartado E.3.2. "Prevención, mitigación o compensación de los daños ocasionados por las especies protegidas". Se considera fundamental que coexistan las especies protegidas con los aprovechamientos tradicionales para preservar buena parte de los tipos de hábitats incluidos en la Directiva de Hábitats, ya que se trata de comunidades seriales que se mantienen mediante su aprovechamiento, como sucede con los pastos herbáceos, asociados al mantenimiento de la actividad ganadera. Pero la presencia de especies protegidas dificulta el mantenimiento de actividades escasamente rentables y provoca perjuicios a los cultivos, ganado, bosques o pesca. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de medidas innovadoras que permitan mantener la actividad y las especies.

Todas las medidas planteadas se consideran de prioridad muy alta, si bien ésta en concreto se califica de puntual, requiere tres experiencias/año y el coste estimado asciende a 100.000 euros anuales con cargo a una posible cofinanciación del FEADER.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico viene desarrollando diversas actividades de innovación para permitir la coexistencia y ha publicado fichas técnicas donde se determinan las medidas preventivas relacionadas con especies como el abejaruco o el oso pardo y la actividad de protección de colmenares; el calamón común y la protección de arrozales; el lobo ibérico y la protección de la ganadería; o el águila real y la protección de las explotaciones de ganado caprino⁴.

Aunque parten del mismo tronco común, son diversos los esquemas trazados por las CCAA en cada uno de sus MAP. Simplemente citaremos en relación con esta última medida los ejemplos de Castilla y León y otras tres Comunidades más. En la primera, se clasifican de "medidas recurrentes", y entre las que llevan aparejado un mayor coste se incluye la instalación de vallados, cerramientos y otras medidas preventivas -un millón de euros anuales- y los mecanismos para la compensación de daños causados por ataques de lobo o perros asilvestrados -un millón doscientos mil euros anuales-, con una posible cofinanciación de FEADER, FEDER y LIFE. Se trata de intentar disminuir la conflictividad social a través de la compensación de daños por razones de conservación de especies de interés comunitario y aumentar la concienciación social sobre la necesidad de conservación de determinadas especies de interés comunitario que puedan ocasionar daños y perjuicios. Tarea nada fácil.

⁴ [Catálogo de medidas de protección de la agricultura y la ganadería: Interacciones con la fauna silvestre](#)

En Andalucía, los planes de gestión no contemplan la compensación por daños. Su MAP incluye medidas económicas para compensar los daños provocados por fauna silvestre de interés comunitario -lince ibérico, lobo, águila imperial ibérica, buitre leonado, águila pescadora y otras especies de aves acuáticas, etc.- a los propietarios de los terrenos privados, de ganado doméstico, a empresas de acuicultura, etc., en aras de los objetivos de conservación de la Red Natura 2000. Esta medida es “puntual” y su coste estimado asciende a 90.000 euros anuales, distribuidos en 173 actuaciones. “Se pretende cambiar la percepción que los gestores del territorio han tenido y empiecen a tener una percepción positiva de la Red Natura”.

El MAP de Galicia se centra en las líneas de ayudas para compensar los daños ocasionados por el lobo a la ganadería -468.750 euros- y en menor medida en aquellas destinadas a compensar los daños causados por el oso en los colmenares -36.300 euros anuales-, sin que estén previstos otros beneficios distintos a los resultados esperados para las especies en cuestión.

Aragón prevé costes que ascienden a un millón de euros anuales concentrados en 32 LIC para la adopción de medidas tendentes a consolidar y perfeccionar las ayudas destinadas a la adaptación de la ganadería extensiva a los nuevos retos ambientales y desafíos socio-territoriales; mantenimiento de la patrulla osera de vigilancia; apoyo a ganaderos y pago de indemnizaciones por daños al ganado provocados por grandes carnívoros.

En definitiva, los pagos deberán tener la cuantía y la distribución adecuada para que la población local tenga incentivos y se comprometa con la conservación de los espacios Red Natura 2000, al tiempo de apreciar un efecto positivo en las economías locales derivado de estas inversiones. Los agricultores y ganaderos no deben soportar a su costa los beneficios públicos que puedan derivarse de la presencia y expansión de especies protegidas, amenazadas o en peligro de extinción, máxime teniendo en cuenta la crisis que soporta el sector.

3.3. AYUDAS PÚBLICAS PARA COMPENSAR ACTIVIDADES PRIVADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

Al hilo de la compensación de los daños ocasionados por determinadas especies protegidas a favor de los propietarios particulares, el TJUE, en una reciente sentencia de 27 de enero de 2022⁵, se ha pronunciado sobre esta

⁵ STJ 27/01/2022, Sātiņi-S, C-238/20 (ECLI:EU:C:2022:57). Citamos también la STJ 27/01/2022, Sātiņi-S, C-234/20 (ECLI:EU:C:2022:56) donde se resuelve la cuestión prejudicial cuyo objeto es la interpretación del artículo 30, apartados 1 y 6, a), del Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013, relativo al desarrollo rural a

cuestión. El caso se centra en una mercantil de Letonia que adquiere en 2002 varios estanques en una reserva natural protegida, que a posteriori, en 2005, se incluye en Red Natura 2000. En 2017, la mercantil solicitó ante la Autoridad de Protección Medioambiental una compensación por los daños causados a la acuicultura por aves y otras especies protegidas. Esta compensación le fue denegada al haber recibido una ayuda de minimis por importe de 30.000 euros, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2 del Reglamento (UE) 717/2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas de minimis en el sector de la pesca y la acuicultura.

La mercantil recurrió en primera y segunda instancia con el argumento de que la compensación por daños causados a la acuicultura por especies protegidas no constituía una "ayuda de Estado". Sus pretensiones fueron desestimadas en ambas instancias, por lo que el asunto llegó hasta el Tribunal Supremo de Letonia, que plantea tres cuestiones prejudiciales.

La primera parte de que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE garantiza el derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes y a no ser privado de los mismos salvo por causa justificada de utilidad pública y a cambio de una indemnización (artículo 17). A partir de aquí, el Tribunal remitente se pregunta si es posible que la compensación por las pérdidas sufridas debido a las medidas de protección⁶ que la mercantil ha tenido que adoptar en una zona de la Red Natura 2000 pueda ser significativamente inferior a las pérdidas realmente sufridas.

De entrada, el TJUE considera que el artículo 17 de la Carta únicamente reconoce el derecho a indemnización en el caso de que se llevase a cabo una privación del derecho de propiedad, lo que no se da en este caso concreto. Descartada la privación, el TJUE interpreta que el artículo 17 de la Carta no se opone a que la compensación sea inferior a los daños realmente sufridos. Basa su fundamentación en que la aplicación de las medidas de protección adoptadas por la mercantil no constituye una privación del

través del FEADER. Esta cuestión se presenta en el contexto de un litigio en que por parte del Servicio de Apoyo al Medio Rural de Letonia se deniega a una mercantil los pagos compensatorios al amparo de Natura 2000 debido a la prohibición de plantar arándanos rojos en turberas propiedad de la empresa y comprendidas en la Red.

⁶ El artículo 10 de la Ley de Conservación de Especies y Biotopos, de 16 de marzo de 2000, establece que "los propietarios o usuarios del suelo tendrán derecho a recibir una compensación de los fondos del presupuesto estatal previstos a tal efecto por los daños graves causados por animales de especies migratorias y de especies no cinegéticas especialmente protegidas, siempre que hayan adoptado las medidas de protección necesarias y hayan introducido, conforme a sus conocimientos, habilidades y capacidades prácticas, métodos respetuosos del medio ambiente para prevenir o reducir perjuicios [...]".

derecho de propiedad -como lo sería una expropiación- sino que implica una restricción del uso de sus bienes susceptible de regularse por ley en la medida que resulte necesario para la consecución de objetivos de interés general y no constituya una intervención desmesurada, tal y como sucede en este caso, donde lo que se persigue es la protección del medio ambiente. No se está impidiendo el desarrollo de la actividad de la acuicultura, sino que se determinan los condicionantes que sirven para prevenir o reducir los perjuicios derivados de los daños ocasionados por especies protegidas.

Como segunda cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo de Letonia se pregunta si la compensación solicitada por la mercantil debe calificarse de "ayuda de Estado" en el sentido del artículo 107 TFUE, habida cuenta de su carácter supuestamente compensatorio y de la ventaja que conlleva en favor del particular.

El TJUE señala que el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias relativas a la protección de la fauna silvestre, forma parte de los costes normales de funcionamiento de la empresa. En principio, la compensación por los daños causados a la empresa por animales protegidos constituye una ventaja económica a la que la empresa afectada no puede aspirar en condiciones normales de mercado. El profesor GARCÍA URETA, A. (2022) señala que "esta doctrina supera el contexto de la Directiva de Aves o de la Directiva de Hábitats, para internarse en aquellas obligaciones que haya que cumplir de acuerdo con la normativa ambiental, por lo que las posibles compensaciones que se puedan otorgar también pueden caer en la noción genérica de ayuda de Estado".

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Letonia se plantea si cabe la posibilidad de excluir esta compensación del concepto de "ayuda de Estado", es decir, si se trata de una excepción a la prohibición de la "ayuda de Estado", habida cuenta de que la empresa asume obligaciones de interés público en el marco de la aplicación de la Directiva de Aves. El TJUE, a través de los antecedentes de otras sentencias, considera que el hecho de que la mercantil tenga que cumplir obligaciones nacionales reglamentarias derivadas del derecho de la Unión no demuestra que se le haya encomendado la ejecución de obligaciones de servicio público claramente definidas, que es precisamente uno de los requisitos necesarios para aplicar la excepción al régimen de "ayudas de Estado".

En definitiva, la compensación constituye una "ayuda de Estado" en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado primero, siempre que concurren los demás requisitos para calificarla como tal recordados por el Tribunal en el apartado 39 de la sentencia.

La tercera cuestión prejudicial afecta al artículo 3.2 del Reglamento (UE) 717/2014, que dice expresamente: "El importe total de las ayudas de minimis concedidas por el Estado miembro a una única empresa en el sector de la pesca y de la acuicultura no excederá de 30.000 euros durante un período cualquiera de tres ejercicios fiscales". En concreto el Tribunal remitente cuestiona si debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que una compensación como la descrita en la segunda cuestión prejudicial cumpla con los requisitos del artículo 107 del TFUE, apartado 1, el límite máximo de 30.000 euros resulta aplicable a dicha compensación. La respuesta es afirmativa.

En conclusión, si bien la Directiva de Hábitats y la Directiva de Aves no prevén indemnización alguna en favor de los particulares que soporten pérdidas como consecuencia del cumplimiento de la normativa ambiental derivada de las mismas, lo cierto es que tampoco determinan el alcance de las restricciones que deben asumir los propietarios; una cuestión que tampoco queda clara en nuestra normativa nacional. En este caso concreto, la ventaja concedida a través de una medida estatal no queda desvirtuada por el carácter compensatorio de la misma cuya finalidad es reparar los daños causados a una empresa por hechos naturales acaecidos en el marco normal de su actividad económica, lo que resulta criticable.

Y es que, en el derecho de la Unión no existe una obligación de compensar, por lo que va a quedar en manos de los Estados miembros determinar si procede o no establecer una compensación en favor de los propietarios de las parcelas afectadas por las medidas de conservación y protección inherentes a las Directivas de Hábitats y Aves. No sólo estarán facultados para elegir las medidas que pretendan aplicar, sino que también podrán determinar las restricciones o desventajas sobre cuya base pueden concederse los pagos.

¿Hasta dónde se puede extender la protección del medio ambiente para justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad? ¿Para cuándo una contabilidad de los beneficios que aporta el propietario privado a la Red Natura 2000? Apostemos por una compensación real.

3.4. NATURA 2000 Y DESARROLLOS URBANÍSTICOS. EL CASO DE LA ISLA DE VALDECAÑAS

Muy resumidamente, la conocida como Isla de Valdecañas se trata de un desarrollo urbanístico ubicado en una pequeña isla (ya no es tal, al haberse construido una carretera de acceso) de 135 hectáreas en el embalse inaugurado en 1965 en Valdecañas, en la cuenca del Tajo, provincia de Cáceres.

Toda la zona del embalse (más de 7.000 hectáreas) fue incluida como ZEPA y LIC, sin que ello obstase a la planificación y construcción de una gran urbanización, tramitándose un Proyecto de Interés Regional -PIR- (instrumento mixto, territorial y urbanístico), consistente en la reclasificación de suelo rústico y ordenación de terrenos en dicho embalse. De este modo se proyectó la construcción de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows; 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2.000 metros cuadrados, al margen de equipamientos deportivos y de ocio.

A causa de la controversia judicial que al poco comenzó⁷, el complejo se paralizó cuando se habían ejecutado 180 villas y uno de los hoteles previstos, al margen de otras infraestructuras y construcciones.

En este sentido, el PIR fue objeto de recurso contencioso-administrativo, del que resultó su anulación por sendas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (núm. 195/2011 y 196/2011), al considerar que la reclasificación a suelo urbanizable de terrenos incluidos en Natura 2000 constituía una infracción de la normativa comunitaria y española. Se confirmó la anulación del instrumento territorial y urbanístico a través de dos sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014 (núm. 189/2014 y 190/2014). Precisamente uno de los argumentos de las partes recurrentes en casación (las administraciones local y autonómica afectadas y la propia mercantil promotora) lo constituía la circunstancia de que la inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no debía implicar necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial.

Ante lo gravoso que resultaba el derribo de lo ya construido (y las indemnizaciones que podían preverse), la Asamblea de Extremadura aprobó una modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura -Ley 9/2011, de 29 de marzo-, incluyendo una disposición concerniente a que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no determinaría automáticamente su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios.

Esta modificación legislativa, previo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional, procediendo a anularla a través de sus sentencias de 13 y 25 de noviembre de 2019 (núm. 134/2019 y 152/2019) y de 10 de febrero de 2020 (núm. 20/2020).

⁷ Sobre las primeras resoluciones judiciales puede consultarse a GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2014) y SALCEDO HERNÁNDEZ, J. C. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J. (2015).

En fin, que se llegó a 2020 con el Proyecto territorial y urbanístico anulado, las obras de urbanización y de construcción de viviendas y otras infraestructuras a medio hacer y un coste de derribo y de indemnizaciones valorado en varios millones de euros, iniciándose el procedimiento de ejecución de las sentencias anulatorias. En síntesis, proceder al derribo del hotel ya ejecutado y de las 185 viviendas finalmente edificadas (y vendidas), así como de las restantes obras e infraestructuras conexas al desarrollo urbanístico.

En este sentido, mediante auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020, la Sala, partiendo de que la actuación administrativa (Proyecto Regional y Plan General de Ordenación Urbana del municipio afectado) era contraria a la normativa estatal y autonómica de suelo, analizaba si concurría o no una imposibilidad legal o material para ejecutar las sentencias anulatorias del desarrollo -ex artículos 105.2 y 109 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa-.

En concreto, el auto estudiaba las circunstancias del caso para valorar si, en vez de proceder a derribar todo el complejo, acordaba sólo la demolición parcial de la urbanización, manteniendo la parte ya terminada. A tal fin, analizaba -FJ Cuarto-, si a través de esta posibilidad quedaría garantizada la protección del medioambiente, teniendo en cuenta asimismo el impacto socio-económico en la comarca que había supuesto el desarrollo urbanístico, los graves perjuicios económicos para la hacienda pública que se producirían si se derribase todo lo edificado, la protección de terceros, el principio de seguridad jurídica y el tiempo transcurrido.

Al respecto de la protección del medio ambiente, el auto, apoyándose en un informe elaborado por el CSIC, concluyó que las edificaciones y usos ya ejecutados en el ámbito, constituirían un uso permitido que no causaría perjuicio a la integridad del lugar, siempre y cuando se adoptasen las medidas de conservación necesarias. De este modo, interpretaba la Sala, no se vulneraría el artículo 6 de la Directiva de Hábitats.

Esta es la parte central del argumentario de la Sala en su auto para declarar la imposibilidad material de proceder al derribo de la actuación urbanizadora y edificatoria ejecutada, a la que se añadiría el beneficioso impacto socioeconómico que la actuación había generado en la comarca. Sobre ambos factores, se sumaría el ahorro por parte de la administración de los más de 145 millones de euros en que valoraba el coste de demolición de lo ya ejecutado y las indemnizaciones a los adquirentes de viviendas (más la debida al gestor del hotel construido), con base en lo dispuesto en el artículo 108.3 de la ley jurisdiccional.

En fin, que la Sala acordó declarar la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias, manteniendo las edificaciones e instalaciones totalmente ejecutadas, ordenando el derribo de lo parcialmente ejecutado, y conminando a la administración autonómica a fin de que, coordinadamente con el plan de gestión del ámbito, adoptase medidas a fin de minimizar la afección que sobre el ámbito pudiera ocasionar la actividad humana.

Finalmente, este auto fue recurrido en casación ante el Tribunal Supremo, dictando sentencia el 9 de febrero de 2022 (núm. 162/2022), que estima el recurso dejando sin efecto el auto. La casación de la sentencia pivota, esencialmente, sobre dos ejes. El primero, relativo a la imposibilidad de transformar urbanísticamente suelos integrados en Red Natura 2000, siguiendo los postulados ya fijados por el Tribunal Constitucional cuando conoció de la modificación legislativa aprobada para “legalizar” esta actuación. Y, en segundo lugar, resalta que las cuestiones de interés público relativas al impacto socioeconómico de la actuación urbanística y de evitar un grave quebranto a la hacienda pública, no puede superponerse en cualquier caso al interés público relevante como lo es la protección del medio ambiente.

Al margen de que ya se haya anunciado por parte de la administración autonómica la interposición de recurso al Tribunal Constitucional contra esta sentencia⁸, surgen desde esta administración iniciativas que se replantean la actual inclusión de suelos en Natura 2000, que en Extremadura alcanza el 30,33% de su superficie. De hecho, al poco de este último pronunciamiento del Tribunal Supremo, se ha informado acerca de la intención de la Consejería para la Transición Ecológica de la Junta de Extremadura de revisar hasta 41 espacios de la Red. Todo ello a fin de detectar errores cartográficos y de, lo que resulta más inquietante, la valoración científica que se efectuó al llevarse a cabo su declaración⁹. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta la dificultad que constituye la “descatalogación” de un suelo integrado en Natura 2000, salvo por la evolución natural registrada, de conformidad con el artículo 9 de la Directiva de Hábitats -GALLEGO BERNAD, S. (2014: p. 165 y siguientes)-.

Ya hemos venido advirtiendo en ediciones pasadas de este Observatorio sobre la conflictividad económica, y en definitiva social, que puede generar la inclusión de suelos en la Red. En definitiva, la tensión

⁸ Véase así la noticia [“La Junta de Extremadura recurrirá al TC la demolición del complejo de Valdecañas”](#) publicada el 9 de febrero de 2022 en EFEVERDE. (última consulta el 25 de febrero de 2022).

⁹ Puede verse así la noticia [“La Junta ya trabaja en la revisión de 41 espacios de la Red Natura 2000”](#), publicada en el extremeño diario HOY el 23 de febrero de 2022. (última consulta el 25 de febrero de 2022).

medio ambiente y desarrollo. Nada que no se haya percibido ya con anterioridad en casi cualquier otro de los campos objeto de regulación por parte del derecho ambiental.

En cualquier caso, contrasta esta posición con, por ejemplo, Galicia, que aporta a la Red Natura 2000 un 11,97% de su superficie terrestre, muy por debajo del 27,35% del existente de media en España. De hecho, surgen voces que ya piden la ampliación de la Red Natura en esta Comunidad Autónoma, llegando incluso a sede del Parlamento Europeo por medio de preguntas parlamentarias¹⁰.

4. BIBLIOGRAFÍA

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

GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo. Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común? EN: *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, S. A., 2014, pp. 349-370. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=347 (Fecha de último acceso 26-05-2022)

GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, Santiago. *Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica, 2019. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/beneficios_economicos_n2000_web_2019_tcm30-498070.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)

GARCÍA URETA, Agustín. Propiedad privada, compensación por daños a actividades económicas y Natura 2000. Comentario al asunto C-238/20, Sātiņi-S SIA, STJUE (Sala Tercera) de 27 de enero de 2022. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 121, 2022, 13 pp. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/03/2022-03-02-Gcia-Ureta-Natura-2000-compensaciones.pdf> (Fecha de último acceso 26-05-2022)

¹⁰ A este respecto, puede consultarse [la pregunta dirigida a la Comisión con solicitud de respuesta escrita número E-006694/2020, de fecha 8 de diciembre de 2020; y la respuesta emitida por la Comisión el 16 de febrero de 2021.](#)

SALCEDO HERNÁNDEZ, José Carlos y CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José. Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo. *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, n. 97, 2015, pp. 173-188.

OTROS DOCUMENTOS:

Marco de Acción Prioritaria (MAP) para Natura 2000 en España con arreglo al artículo 8 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres para el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. Marzo de 2021. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/map_espana_2021_tcm30-509091.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, Boletín de la Red Natura 2000 en España, núm. 2, 2021. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/boletinn2rn2000_tcm30-526486.pdf (Fecha de último acceso 26-05-2022)

Espacios naturales protegidos: la década de la ONU para la restauración de los ecosistemas (2021-2030)

Daniel del Castillo Mora

SUMARIO: 1. LA DÉCADA DE LA ONU PARA LA RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (2021-2030). 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2021. 2.1. Protección. 2.2. Declaración. 2.3. Planificación. 2.4. Organización y participación social. 2.5. Subvenciones. 2.6. Uso Público. 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2021. 3.1. La sobreexplotación de los recursos naturales en el Espacio Natural de Doñana. 3.2. Sobre el régimen de protección cautelar de los Espacios Naturales Protegidos. 3.3. Sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de la regulación autonómica en materia de vuelos sobre espacios naturales protegidos. 3.4. Minería y Espacios Naturales Protegidos: incompatibilidad de la prórroga minera con el régimen de protección. 3.5. Concurso de normas penales: la agravante del art. 338 CP con relación al tipo del art. 319 CP.

RESUMEN: La Década de la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030, auspiciada por la ONU, ha comenzado, constituyendo un grito mundial para cicatrizar nuestro dañado planeta. El informe IPBES 2019 ha sido el catalizador para activar el botón de alarma sobre una pérdida insostenible de nuestra biodiversidad a un ritmo sin precedentes. La lucha contra la pérdida de nuestra biodiversidad y la lucha contra el Cambio Climático son factores de un contexto de Cambio Global que necesitamos revertir inexorablemente.

ABSTRACT: The UN Decade on Ecosystem Restoration 2021-2030 has begun, being a global rally cry to heal our planet. The IPBES 2019 report has been the catalyst to trigger the alarm button on an unsustainable loss of our biodiversity at an unprecedented rate. The fight against the loss of our biodiversity and the fight against Climate Change are factors in a context of Global Change that we need to inexorably reverse.

PALABRAS CLAVE: Espacios Naturales Protegidos. Normativa. Jurisprudencia.

KEY WORDS: Protected Areas. Regulation. Case Law.

1. LA DÉCADA DE LA ONU PARA LA RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (2021-2030)

El informe de la “*Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas*” auspiciado por la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, en adelante), publicado en 2019, pulsó el botón de alarma de la situación de la biodiversidad en nuestro Planeta. Dicho informe, desarrollado durante 3 años por un panel de 145 expertos de 50 países, concluye que la destrucción de la biodiversidad ocurre a un ritmo sin precedentes, ya que más de un millón de [especies](#) se encuentran en [riesgo de extinción](#) por las acciones humanas en el planeta. La [pérdida de biodiversidad](#) constituye una amenaza para el bienestar humano, cuyos factores principales vienen dados, en orden de importancia, por los cambios en el uso de los suelos y el mar, la explotación directa de especies, el cambio climático, la contaminación, así como la proliferación de especies exóticas invasivas.

Como inmediata consecuencia de ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó en su sesión de 1 de marzo de 2019, que la Década 2021-2030 sería la Década de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas, con objeto de incrementar a gran escala la restauración de los ecosistemas degradados y destruidos, como medida de probada eficacia para luchar contra el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria, el suministro de agua y la biodiversidad.

Este ritmo de degradación, insostenible para la especie humana, comporta socavar el bienestar de 3.200 millones de personas y tiene un coste cercano al 10% del PIB mundial anual en pérdida de especies y servicios

ecosistémicos. El aumento de refugiados climáticos resulta imparable, siendo uno de los principales factores, la degradación continua de las grandes áreas protegidas existentes en nuestro planeta.

Mientras el planeta se desangra a este ritmo sin precedentes, la Década de la ONU busca acelerar los actuales objetivos mundiales de restauración, por ejemplo, el Desafío de Bonn, que pretende restaurar 350 millones de hectáreas de ecosistemas degradados para 2030, una superficie casi del tamaño de la India. Para ello, se necesitan movilizar 800.000 millones de dólares.

Debemos ser conscientes de que, en la actualidad, el mundo pierde una superficie de bosque equivalente a un campo de fútbol cada tres segundos, de modo que, como señala la comunidad científica, la pérdida de los ecosistemas está privando al mundo de sumideros de carbono, como los bosques y las turberas, en un momento en que la humanidad ya no puede permitírselo. Las emisiones globales de [gases de efecto invernadero](#) han aumentado durante tres años consecutivos y el planeta está a un paso de un cambio climático potencialmente catastrófico.

Es por ello, que la restauración de los ecosistemas se halla, de manera directa, vinculada y condicionada por como los distintos gobiernos actúan sobre sus áreas protegidas. Seguimos insistiendo en los mismos errores de concepto, a pesar de la mayor toma de conciencia. A medida que vamos postergando la potenciación de los servicios ecosistémicos, a medida que vamos privando de eficacia al análisis caso a caso, con todas las garantías, de los planes, programas y proyectos que se ubican en espacios naturales protegidos, a medida que, en definitiva, el desarrollo sostenible sigue soslayando su premisa de conservación sostenible en pro del bienestar humano insostenible, la Década de la Restauración de los Ecosistemas se aleja, un poco más, del objetivo final de revertir una situación de la que la comunidad científica viene aumentando las alarmas desde hace ya demasiado tiempo. Nuestras generaciones venideras necesitan un compromiso intergeneracional más allá de nuestros días, en un contexto de Cambio Global, donde la lucha contra la pérdida de la Biodiversidad y la lucha contra el Cambio Climático se hallan íntimamente interrelacionadas.

2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2021

Con ánimo de sistematizar las principales novedades en materia de espacios naturales protegidos durante el año 2021, procederemos a agrupar las mismas en los bloques principales, abordándose de manera cronológica

en los mismos, excluyendo de los mismos el análisis correspondiente a la Red Natura 2000, para lo cual nos remitimos al Capítulo correspondiente de la presente obra del [Observatorio de Políticas Ambientales](#).

2.1. PROTECCIÓN

A diferencia de años anteriores, el año 2021 se ha caracterizado por una actividad legislativa más intensa en el ámbito de protección de los espacios naturales protegidos, bien por normas que directamente regulan dicha figura, bien por disposiciones que, de manera indirecta, pero con calado, abordan su regulación.

Respecto las primeras, la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, la ley define la tipología de especies silvestres y de espacios protegidos, contemplando los que están dentro y fuera de la Red Europea Natura 2000, y otros instrumentos internacionales. La regulación no introduce figuras adicionales a las contempladas en el artículo 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Será interesante ver la aplicación práctica del art. 38 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, cuando exige la imbricación, en un único documento integrado, de las normas específicas e instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos que se solapen en un mismo lugar. En este sentido, si bien tiene un claro sentido de coherencia y coordinación, podrán suscitarse ciertas fricciones cuando, en un mismo espacio, coincidan figuras de protección autonómica y estatal (área marina protegida), fácilmente resolubles si se antepone la gestión del espacio a otros intereses. Finalmente, cabe destacar que la regulación del derecho de retracto reduce su posible ejercicio del año clásico de las normativas autonómicas más vetustas al plazo reducido de seis meses (art. 43.4 norma citada), derecho que no tendrá una aplicación dotada de seguridad jurídica hasta que el legislador básico defina, al fin, los contornos y consecuencias jurídicas y de toda índole derivadas de su ejercicio. Finalmente, dos cuestiones adicionales: una, la cada vez extensa regulación conjunta de cuestiones sobre biodiversidad y cambio climático (art. 9), en el contexto que nos hallamos; de otra parte, la apuesta pro-conservación frente a actividades extractivas incompatibles con el medio (art. 46), que habrá que modular con la Jurisprudencia constante del Tribunal Supremo sobre la materia. Esta norma debe completarse con la cita de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que tiene por objeto establecer un marco jurídico garante de un alto nivel de protección del medio ambiente adaptado a la realidad económica y social vasca actual. Resulta interesante analizar, sin perjuicio de su análisis en otro capítulo de esta obra, los umbrales para acordar la sujeción de los instrumentos de prevención ambiental cuando se refiere a planes, programas o proyectos ubicados en espacios protegidos (vgr. actividades del grupo D10 del Anexo II.D).

Respecto las segundas, debemos comenzar citando dos instrumentos de la normativa básica estatal. Por un lado, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética dedica su artículo 24.4 a la nueva inclusión de un apartado sobre adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos sujetos a actualización y revisión (en este sentido, resulta más ambiciosa, de cara a proyectos concretos la lectura del art. 39 Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía). De otro, la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, bajo el prisma de los servicios ecosistémicos como referencia de su diseño y con el objetivo inequívoco de aplicar criterios de gestión horizontales que garanticen la consolidación de la protección y fomento de la biodiversidad y de la Infraestructura Verde, como pilares de una plasmación del desarrollo sostenible. Como metas, se busca, entre otras, mejorar la conectividad, a diferentes escalas, mediante la identificación de corredores ecológicos y áreas críticas encaminadas a asegurar la permeabilidad, coherencia e integración de los espacios protegidos, así como restaurar los hábitats y ecosistemas de áreas clave para favorecer la biodiversidad, la conectividad o la provisión de servicios de los ecosistemas, priorizando soluciones basadas en la naturaleza. Finalmente, cabe destacar que, en la zonificación de la Infraestructura Verde, los Espacios Naturales Protegidos aparecen definidos como áreas núcleo de éstas.

Sin salir del ámbito de lo básico, resulta obligada la cita del Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, por el que se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, dispuesto en el artículo 7, número 3, letra e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. A través de dicha regulación, se pretende dar continuidad, y dotar de coherencia, a las limitaciones acordadas, mediante la fórmula de autorización excepcional, por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, para así establecer el necesario equilibrio entre la necesaria protección a la biodiversidad en los parques nacionales y la conservación de estos espacios protegidos, y el cumplimiento de los objetivos medioambientales que la iniciativa comunitaria de cielo único europeo exige.

Igualmente, a nivel autonómico deben citarse la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, que incorpora la preservación de los espacios naturales protegidos como una de los fines y objetivos de la norma (art. 3.k), eliminando la figura de los planes de ordenación del medio físico para integrar su protección en la planificación ambiental existente; así como, el Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley

3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, que busca potenciar la restitución a un estado natural de aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por el Organismo de Cuenca, con idea de reducir la contaminación causada por los nutrientes de origen agrario y su afección a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno. Dicha norma debe ponerse en relación con el Decreto 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno».

Del mismo modo, no podemos dejar de citar la ampliación de la vigencia de los planes rectores de uso y gestión en el Principado de Asturias, que pasan de cuatro a diez años tras la modificación operada por la Disposición final primera de la Ley 4/2021, de 1 de diciembre en la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias. Asimismo, la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, modifica la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, con la finalidad de conseguir una mayor seguridad jurídica. Así, se precisa, ante las dudas surgidas, que la tramitación de los procedimientos de declaración de los lugares de importancia comunitaria y de los parques nacionales, en la medida en que son espacios naturales protegidos de ámbito autonómico, le corresponde en todo caso a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural, sin perjuicio de las especialidades que en cada caso puedan preverse en la propia ley y en el artículo 8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.

Finalmente, por su difícil encaje constitucional, debemos traer a colación la lectura del artículo 32.9 de la Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, al establecer, que la ordenación de usos y actividades y las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación de espacios naturales deberán procurar su compatibilidad con la aptitud y orientación agropecuaria o forestal de los terrenos delimitados en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, salvo que se justifique su incompatibilidad con los valores que se pretende proteger, precepto que no parece acomodarse al concepto de la legislación básica que ofrece el art. 19 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

2.2. DECLARACIÓN

El año 2021 ha sido un año por el que felicitarnos desde esta perspectiva, al sumar el decimosexto Parque Nacional a nuestra Red mediante la Ley 9/2021, de 1 de julio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves (tercero en Andalucía, tras el Espacio Natural de

Doñana y el homónimo de Sierra Nevada). Con una superficie de 22.979,76 hectáreas, el nuevo Parque Nacional se incluye íntegramente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la provincia de Málaga, en el extremo occidental de la Cordillera Bética. Su declaración culmina un largo proceso de planificación y participación pública, del que quien suscribe ha tenido el Honor de formar parte, destinado a garantizar la conservación de una singular riqueza natural, paisajística y cultural, así como de los usos y actividades que históricamente han contribuido a conformar dichos valores. Su declaración permite garantizar la protección adecuada de la mejor representatividad existente del pinsapo, así como de una extensa pléyade de aves, mamíferos, reptiles, invertebrados, flora endémica y vestigios culturales, merecedores de la mayor protección ambiental de España.

Como cuestiones jurídico-administrativas a destacar de la norma de declaración del Parque Nacional, podemos señalar tres de ellas: 1) la gestión se atribuye en exclusiva a la Junta de Andalucía; 2) se establece como instrumento de planificación ordinaria el Plan Rector de Uso y Gestión, de acuerdo con el Título IV de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, cuestión que no termina de tener un encaje natural con la pervivencia de los planes de ordenación de recursos naturales de las zonas periféricas de protección; 3) Se configura al Patronato como órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional de la Sierra de las Nieves.

En el ámbito autonómico, debe destacarse Ley 2/2021, de 28 de abril, que declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada, comprendiendo el sistema dunar situado en la margen derecha de la desembocadura del río Pas, sumando elementos geomorfológicos y paisajísticos de gran valor, con una notable geodiversidad que incluye elevaciones litorales, plataformas de abrasión, playas y dunas, acantilados, tómbolos e islotes, conformando un paisaje único, descrito acertadamente como la "Costa Quebrada", merecedor de figurar en el Inventario Nacional de Puntos de Interés Geológico del Instituto Tecnológico Geominero de España, y en el que aparecen otros elementos de la biodiversidad tales como formaciones de matorral (landas costeras), praderías o comunidades de aves marinas. Asimismo, el Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí, ampliando su ámbito territorial, descansando su planificación en un futuro Plan de protección y en un plan de gestión, la cual se atribuye a las Diputaciones de Barcelona y de Girona, bajo las directrices de la Junta Rectora.

En cuanto a la figura de los parajes naturales, deben citarse sendas normas de la Generalitat Valenciana: por un lado, el Decreto de 6 de agosto de 2021, por el que se acuerda la declaración de Paraje Natural Municipal el

enclave denominado «La Caballera» en el término municipal de Titaguas; de otro, el Decreto 54/2021, de 16 de abril, por el que se acuerda la declaración del paraje natural municipal para el enclave denominado «Clots de la Sal y monte de la Mola», en el término municipal de Novelda.

La singularidad de los Monumentos Naturales sigue despertando una creciente ola de protección. Así, el Gobierno de Extremadura aprobó el Decreto 23/2021, de 31 de marzo, de declaración del Monumento Natural el "Berrocal de la Data"; la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Carbonífero de Puertollano y Morrón de Villamayor (sendos Decretos de 20 de abril de 2021); la Generalitat Valenciana, el Cabezo de la Sal (Decreto 166/2021, de 8 de octubre); así como, en última instancia, el Decreto de 4 de noviembre de 2021, de declaración de la Capa Negra de Caravaca de la Cruz, por la Región de Murcia.

El Decreto 22/2021, de 31 de marzo, declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Cerro Tomillar» en el término municipal de Riobos, constituyendo una figura de clara expansión comunicante entre la urbe y lo natural, necesario pulmón verde y elemento activo fundamental de educación ambiental.

Respecto las figuras internacionales de espacios naturales protegidos, la Resolución de 5 de octubre de 2021 del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra e Serras do Oribio e Courel.

Finalmente, debe citarse la Orden de la Generalitat Valenciana 9/2021, de 16 de junio, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Paraje Natural Municipal «Assut- Creueta Alta» en el término municipal de Antella.

2.3. PLANIFICACIÓN

En atención a la figura excepcional que regula, debemos destacar el Decreto 69/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Cabañeros, declarado mediante Ley 33/1995, de 20 de noviembre, el cual introduce criterios ambientales de mejora desde la perspectiva de protección y conservación de los recursos naturales y culturales, uso público, investigación, ciudadanía y participación social, actividades y usos tradicionales, así como al seguimiento. Siguiendo las directrices básicas del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, su zonificación se divide en zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado y zona de uso especial.

En cuanto a la figura de los Parques Naturales, el Govern de las Islas Baleares aprobó el Decreto 7/2021, de 22 de febrero, aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de S'Albufera de Mallorca y modifica el Decreto 4/1988, de 28-1-1988, por el cual declara parque natural S'Albufera de Mallorca, así como el Decreto 39/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 de la Costa Este de Menorca y el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de s'Albufera des Grau y de las reservas naturales de las illes des Porros (illots d'Addaia), s'Estany, la bassa de Morella, es Prat y la illa den Colom. La Generalitat Valenciana promulgó el Decreto 112/2021, de 6 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural del Turia. En el ámbito de Cataluña, en atención al régimen competencial de gestión que se atribuye a las Diputaciones Provinciales, debe destacarse sendos Acuerdos de 9 de febrero y de 6 de abril, por los que se aprueban los respectivos Planes Especiales de Protección del Medio Natural y del Paisaje de L'Alta Garrotxa y del Parc Natural de la Serra de Collserola.

Por su parte, en cuanto a las modificaciones de los instrumentos ya en vigor, la Xunta de Galicia aprobó el Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por que modifica el Decreto 148/1992, de 5-6-1992, por el que se aprueba Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán. Igualmente, debe citarse el Decreto 32/2021, de 6 de abril, por el que se modifica el Decreto 215/2010, de 28-9-2010, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

En cuanto a la prórroga del proceso de elaboración de los respectivos planes de ordenación de recursos naturales, los Acuerdos de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 29 de marzo y 8 de noviembre de 2021 acordaron respectivamente la prórroga por dos años del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales tanto de la península de Levante y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant, como de Es Trenc Salobrar de Campos.

Finalmente, en el ámbito de los instrumentos de planificación económica de los espacios naturales protegidos, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 21 de septiembre de 2021 modifica los acuerdos de formulación de los II Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica de quince parques naturales de Andalucía con objeto de reformular su procedimiento de aprobación, estableciendo la no sujeción a informe del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, al no ser preceptivo el mismo de acuerdo con su norma de creación, Decreto 57/1995, de 7 de marzo.

2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En el ámbito organizativo, debemos principiar por la cita del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del País Vasco, recayendo las competencias de espacios naturales protegidos en la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático (art. 22). Paralelamente, el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, atribuye la competencia sobre la gestión de espacios naturales protegidos a la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales (art. 4).

Interesante, igualmente, la cita del Decreto 54/2021, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha norma modifica, a su vez, sendas normas reglamentarias para atribuir a la Comisión Autonómica de Informe Único tanto la aprobación definitiva de los Planes Rectores de Uso y Gestión como el informe preceptivo de la Consejería sobre todas las normas de gestión de espacios naturales protegidos ubicados en Canarias (Disposiciones finales quinta y sexta).

Del mismo modo, debe traerse a colación el Decreto extremeño 123/2021, de 27 de octubre, que establece los órganos de gestión, administración y participación de la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional y su composición. En dicho Decreto se crean el Consejo, la Dirección y la Comisión de Gestión de la Reserva de la Biosfera: el primero de ellos opera como órgano colegiado de participación de la sociedad en la gobernanza de la Reserva de la Biosfera, mientras la Comisión de Gestión es el órgano colegiado responsable de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de las actuaciones previstas en la Reserva de la Biosfera, constituyéndose como elemento ejecutivo impulsor de la estrategia y acciones de sostenibilidad de la reserva. Adicionalmente, como órganos de apoyo y asesoramiento se crean los Comités Técnicos y el Comité Científico.

La Orden 1294/2021, de 26 de octubre, regula la constitución, funciones, composición y régimen de funcionamiento del patronato único del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos), monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia), paisaje protegido «Covalagua» y monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia), patronato que se configura como órgano colegiado de carácter consultivo para la participación de la sociedad en su gestión.

2.5. SUBVENCIONES

La temática que ahora se aborda, adjetiva de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente, se vio perfilado por la STC 194/2004, de 10 de noviembre, de modo que la competencia en materia de subvenciones resulta accesoria de la competencia sustantiva a la que va anudada. Por ello, en 2021 han sido innumerables las normas dictadas en la materia.

Siguiendo con el orden lógico, en el ámbito de la normativa estatal pueden significarse tanto la Resolución del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 5 de marzo de 2021, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales para el año 2021, como la Orden de 12 de julio de 2021 que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de la investigación y actividades que contribuyan a la transición ecológica, a la conservación del patrimonio natural y a hacer frente al cambio climático.

Deslizándonos al ámbito autonómico, debe principiarse, dado que establece las bases reguladoras no centradas en el año en curso, en la Orden de 7 de julio de 2021, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en la red de espacios naturales protegidos de Cantabria, cuyo objeto sea fomentar su mantenimiento, promocionar su conocimiento y el desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de las personas residentes en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria o en sus Áreas de Influencia Socioeconómica, con la excepción del Parque Nacional de los Picos de Europa. Por la misma razón de su no vinculación exclusiva al año en curso, citamos la Orden de 19 de septiembre de 2021, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad. En la misma se acogen tres líneas de subvención, de acuerdo con las normas de la marca Parque Natural de Andalucía: de una, para la certificación de productos naturales o artesanales, y de servicios de turismo de naturaleza; asimismo, a personas trabajadoras autónomas, microempresas, pequeñas o medianas empresas (PYMES), o fundaciones privadas para la obtención de la acreditación como entidad de certificación para evaluar la conformidad de productos o servicios; finalmente, a las entidades de certificación para el mantenimiento, seguimiento y reevaluación, para dar continuidad a la acreditación para evaluar la conformidad de productos o servicios.

De igual modo, la Resolución de 7 de mayo de 2021 convoca para el año 2021 las subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por su parte, el Decreto de 1 de julio de 2021 regula la Subvención para la gestión y conservación de espacios naturales de la Comunidad Valenciana para 2021.

En el ámbito de la Comunidad autónoma de Cataluña, deben citarse la Orden de 11 de enero de 2021 que modifica las bases reguladoras de subvenciones a los espacios naturales de Cataluña, a los hábitats y especies, en el marco del Programa de desarrollo rural de Cataluña 2014-2020 y, en el mismo Programa, la Resolución de 4 de agosto de 2021 establece la convocatoria anticipada para el año 2022 de subvenciones a los espacios naturales, a los hábitats y las especies. Por otro lado, la Orden de 14 de diciembre de 2021 aprueba las bases reguladoras de las subvenciones para la financiación de actuaciones en la zona de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.

Aparte de las normas citadas, son innumerables las convocatorias de subvenciones que establecen una baremación en la que se incluye como puntuación la ubicación en un espacio natural protegido o la realización de actuaciones que redunden en beneficio de un espacio natural protegido, todas ellas dictadas en materia de políticas sectoriales concurrentes, en las cuales no podemos detenernos por exceder del propósito del presente análisis.

2.6. USO PÚBLICO

Desde la perspectiva de la figura de los espacios naturales protegidos dotados de mayor protección, traemos a colación la Resolución de la Comunidad de Madrid de 16 de febrero de 2021, por la que se regula el tránsito por viales, el tránsito en las inmediaciones y pie de vía de sectores de escalada y la escalada en los sectores y vías regulados, en el paraje de La Pedriza del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama como medida de protección de especies rupícolas durante su época de cría y reproducción, así como sendas Resoluciones de 18 de marzo de 2021 de la Junta de Extremadura por la que se aprueban, respectivamente, el Plan y el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe. La Resolución de 26 de julio de 2021 del Gobierno de Canarias reguló el control del acceso con vehículo a las Mimbreras, en la zona del riachuelo del Cedro, en el Parque Nacional de Garajonay.

Igualmente, cabe significar, el Decreto 34/2021, de 31 de marzo, que regula los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. ante el aumento de actividades de dicha índole en los espacios

naturales protegidos. Por otro lado, sendas Resoluciones del Principado de Asturias de 14 de mayo y de 27 de julio de 2021 han establecido restricciones de acceso y tránsito para visitantes en áreas sensibles para el oso pardo en el Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa y el Parque Natural de Somiedo, respectivamente. La misma comunidad autónoma dictó la Resolución de 20 de octubre de 2021 para establecer diversas normas de utilización y funcionamiento y limitaciones para el uso lúdico, recreativo y deportivo, de las instalaciones de embarcaderos y condiciones de navegación en el embalse de Tanes (Caso), dentro del Parque Natural de Redes.

No podemos desgranar la multitud de normas y actos administrativos que, imponiendo limitaciones para prevenir la expansión de la Covid-19, establecieron limitaciones de acceso o concurrencia en los diversos espacios naturales protegidos, sirviendo de ejemplo la Resolución de 11 de mayo de 2021 de Cantabria.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2021

3.1. LA SOBREEXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN EL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de junio de 2021 en el asunto de la Comisión Europea contra el Reino de España (C-559/19) analizó el recurso por incumplimiento ex art. 258 TFUE basado en el incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco, en adelante) y de la Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, con respecto a las masas de agua subterránea y a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana (Directiva Hábitats, en adelante).

Respecto del primer bloque de materias, con relación a la Directiva Marco, el TJUE pone de manifiesto que la Comisión Europea no logró acreditar suficientemente que, de la caracterización errónea del estado de las masas de agua subterránea en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 no se puede colegir que el estado cuantitativo de dicho acuífero efectuada en el citado plan haya tenido como consecuencia que las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana hayan sufrido un deterioro. Tampoco queda acreditada dicha circunstancia cuando se dividió el acuífero Almonte-Marismas en cinco masas de agua (de las cuales, tres presentaban un mal estado de conservación) tras el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. Aún más, a juicio del Alto Tribunal europeo, el

deterioro puede constituir un indicio de un mal estado cuantitativo de la masa de agua subterránea de que se trate, pero no un indicio que acredite el deterioro adicional de ese estado. Por otra parte, la Comisión tampoco acreditó que tales indicios demuestren que se ha agravado el mal estado cuantitativo del conjunto de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.

Sin embargo, el TJUE sí entiende que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 5.1 y 11 de la Directiva Marco, en relación con el punto 2.2 del anexo II de dicha Directiva, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones para el abastecimiento del núcleo de Matalascañas a la hora de estimar las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. Sin embargo, desestima el recurso de la Comisión Europea sobre el resto de medidas administrativas adoptadas, entendiendo que no son adecuadas para lograr un «buen estado cuantitativo» de las masas de agua subterránea de que se trata. A juicio del TJUE, se desprende que el Reino de España adoptó una serie de medidas de control y de inspección, incluidas sanciones, para poner fin a las extracciones de agua ilegales, en particular, el Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva), y el programa de medidas complementarias a dicho Plan.

Finalmente, el TJUE entiende que, del mismo modo, se ha acreditado el incumplimiento del art. 6.2 de la Directiva Hábitats que impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas. En el caso enjuiciado, de varios datos científicos recogidos en los autos se desprende que la sobreexplotación del acuífero de Doñana ha acarreado un descenso del nivel piezométrico, descenso que ocasiona una alteración constante de las zonas protegidas del espacio natural protegido de Doñana. Ítem más, el Reino de España debería de haber acreditado que el mantenimiento de la actual práctica de extracción de agua subterránea sea inocuo para dichos hábitats protegidos, cuestión que, a juicio del Alto Tribunal europeo, no ha ocurrido en dicho caso.

Al cierre de la redacción de este Capítulo está en el aire la tramitación parlamentaria de una iniciativa normativa que puede ahondar en, no solo la inadecuada caracterización de aguas, sino, sobre todo, en el aumento del deterioro de las aguas subterráneas de Doñana al consolidar el riego de más

de 1.500 hectáreas que, actualmente, se hayan fuera del régimen de aplicación del Plan de la Corona. En este sentido, la Comisión Europea ha trasladado su profunda preocupación por dicha iniciativa.

3.2. SOBRE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN CAUTELAR DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El artículo 23 Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad diseña el régimen de protección cautelar de los espacios naturales protegidos, impidiendo actos de transformación de la realidad física, geológica o biológica mientras se está tramitando el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales, salvo que se cuente con informe de la Administración ambiental, o mientras se elabora el correspondiente Plan respecto los espacios que aparecen delimitados por primera vez, sin que se prevea dicha excepción.

La Sentencia 283/2021, de 3 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rca. 108/2018) insiste en la importancia de este régimen de protección cautelar al desestimar el recurso interpuesto por una empresa del sector agrario frente a la Resolución del Director Conservador del Paraje Natural Marismas del Odiel, de 30 de marzo de 2017, por la que se deniega la actuación de cambio de cultivo de cítricos a cultivo ecológico de frambuesas bajo invernadero.

En el caso de autos, a diferencia de otras parcelas incluidas dentro de los límites del espacio protegido, no existía cultivo previo bajo plástico y por tanto una modificación sensible del uso del suelo. Dicha modificación al cultivo intensivo bajo plástico se identificó en el documento del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como una afección negativa.

Dicho precepto constituye un trasunto del art. 7.2 Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de la Naturaleza, por lo que ni siquiera la existencia de otros cultivos en lindes cercanas puede suponer una excepción a la recta aplicación del régimen de protección cautelar, como ya analizó la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2012.

3.3. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DE LA REGULACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE VUELOS SOBRE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Adicionando algunas consideraciones sobre la regulación analizada en la cita del Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, por el que se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, debemos constatar como la Sentencia 1135/2021, de 7 de

octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ahonda en la falta de competencia de la Comunidad de Madrid en la regulación del espacio y tránsito aéreo cuando afecte a espacios naturales protegidos.

Dicha Sentencia declara la nulidad del artículo 49 "SOBREVUELO DE AERONAVES NO IMPULSADAS A MOTOR", y del artículo 38.1.x) del Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, al entender, en primer lugar, que la propia regulación de la Disposición adicional 11ª de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, así como de la Disposición final 4ª de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, difieren al Gobierno la regulación en dicha materia, pero, adicionalmente, en segundo lugar, por entender que la competencia del Estado ex art. 149.1.20 CE (competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo) prevalece, en virtud del juego de los títulos competenciales concurrentes, sobre la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos.

La Resolución judicial analizada trae a colación la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril, la cual señalaba que

“el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas”.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional llevaría, sin más, a un mero desplazamiento automático de las competencias autonómicas respecto las estatales, cuando se produjese la concurrencia de ambas, por lo que, con posterioridad, se ha ido matizando y modulando, cuando no pueda articularse el adecuado mecanismo de coordinación o cooperación, a través de la prevalencia del título competencial más específico (cfr. entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 165/2016, de 6 de octubre de 2016)

3.4. MINERÍA Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: INCOMPATIBILIDAD DE LA PRÓRROGA CON EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN.

Como hemos significado en anteriores ediciones, uno de los axiomas jurisprudenciales para tratar de conciliar ambas materias es la imposibilidad de establecimiento de limitaciones generales, sin perjuicio de realizar, caso a caso, el análisis de compatibilidad del proyecto minero con la planificación del espacio en cuestión. En el presente caso, la Sentencia 935/2021, de 9 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada entra a analizar el informe del Servicio de Espacios Naturales Protegidos sobre la incompatibilidad del proyecto de prórroga (incluyendo la posible modificación propuesta), ya que en el mismo se razona que la prórroga afectaría al LIC Sierra de Cabrera-Bédar y sería incompatible en base a criterios medioambientales con la conservación de la Red Natura 2000.

En este sentido, se trae a colación la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2017 dictada en el Recurso de Casación 2365/2015, que señala que

"(...) La actividad extractiva conlleva una gran incidencia ambiental, de modo que aún cuando se extremen las medidas para limitar su impacto, como se infiere, sin duda, de la especial consideración que a la referida actividad se hace en su regulación correspondiente, lo cierto es que resulta insuficiente atendida la naturaleza y características ambientales de la zona, el impacto de la actividad y la lesión de las zonas con valor medioambiental.(...)".

El Tribunal Supremo también se ha manifestado en el sentido de la necesidad de hacer una ponderación de las concretas circunstancias que concurran en cada supuesto para valorar la procedencia de otorgar o denegar autorizaciones. La doctrina más reciente de Tribunal Supremo se orienta en el anterior sentido (cfr. STS 9 de julio de 2018).

En el Informe-Valoración técnico se precisaba que la explotación minera se encuentra sobre la Zona de Especial Conservación (ZEC) Sierra Cabrera-Bédar, a 2.000 m del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y a 6.000 m de la ZEC Karst en yesos de Sorbas, que la cantera también limita al norte con el monte público catalogado como de utilidad pública "Monte Los Loberos" del Ayuntamiento de Sorbas, siendo este conjunto de figuras de protección un primer indicio de la singularidad de esta zona lo cual debería haber servido de salvaguarda frente a actuaciones intensas o extensas tanto

en superficie como en el tiempo. Esto es, que la zona en cuestión comporta una Zona de Especial Conservación y forma parte de un corredor biológico que da continuidad a esta ZEC con otros espacios protegidos, de hábitats de interés comunitario y carácter prioritario (LIC), y forma parte de la Red Natura 2000.

Por ello, concluye la Sala enjuiciadora en declarar la denegación a la entidad actora de obtener la Autorización Ambiental Unificada para el proyecto de prórroga de la concesión minera es conforme a derecho.

3.5. CONCURSO DE NORMAS PENALES: LA AGRAVANTE DEL ART. 338 CP CON RELACIÓN AL TIPO DEL ART. 319 CP

La Sentencia del Tribunal Supremo 124/2011, de 11 de febrero (rec. Casación 1446/2019) analiza la aplicación concursal del tipo del art. 319 CP (delito contra la ordenación del territorio, Capítulo I -de los delitos contra la Ordenación del Territorio y Urbanismo- del Título XVI -de los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente- del Código Penal) con la agravante del art. 338 CP (afectación a espacios naturales protegidos, Capítulo V -disposiciones comunes- del Título XVI).

A juicio del Alto Tribunal, al señalar el art. 338 CP que “cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas”, una cosa es que no conste una afectación descrita con una mínima expresividad o que no haya quedado demostrada la incidencia en zona acreditadamente comprendida en el espacio natural protegido; y otra diferente que se entienda que la afectación ha de revestir cierta gravedad o intensidad. Esto significaría insertar interpretativamente un elemento no previsto legalmente en el art. 338 CP. El art. 330 sí contiene esa exigencia. No sucede así en el art. 338. Esto es, El art. 338 habla de afectar; no de afectar gravemente. Aunque es evidente, por lógica, que ha de tratarse de una afectación negativa, perjudicial; aunque no especial o singularmente perjudicial. En definitiva, si la afectación no se acredita o no se describe no puede apreciarse el tipo agravado, no bastando con la referencia locativa.

Señala el Tribunal Supremo que se pueden diferenciar tres tipos de espacios en función de la naturaleza del suelo a efectos de su protección penal:

- a) Suelo no urbanizable (art. 319.2 CP).
- b) Suelo no urbanizable especialmente protegido por los valores expuestos en el precepto (art. 319.1 CP).

c) Suelo integrado en un Espacio Natural Protegido (art. 338 CP).

El grupo c) obliga a esclarecer si la protección reforzada del art. 319.1 y la hiperprotección del art. 338 son compatibles

“es decir, si constituyen dos escalones sucesivos de una misma y única escalinata -puntos sucesivos de un mismo tramo-; o, por el contrario, se trata de una diversificación de la protección - un tramo inicial del que surgen dos escaleras o sendas diferentes: hay que decantarse por una u otra, según los caso-. Es decir, el tipo básico (art. 319.2) podría verse agravado por la afectación de factores medioambientales de dos formas: bien cuando, recae sobre un espacio natural protegido (art. 338), bien cuando sin recaer en un espacio natural protegido, se refiere a una zona en la que la calificación urbanística le reconoce un especial valor ecológico (art. 319.1º)”.

Para el Tribunal Supremo la doble agravación acumulada se antoja desproporcionada, ya que proyectar el art. 338 sobre el 319.1 significaría ponderar dos veces una misma circunstancia: el especial valor ecológico. En definitiva, concluye que, entre ambos preceptos, art. 319.1 y el art. 338 CP, ocurrirá algo semejante, aunque con una solución concursal distinta a lo que sucede con los arts. 330 y 338: *“aquél establece un incremento de pena en los supuestos del Capítulo III, cuando en "un **espacio natural protegido** se dañare gravemente a algunos de los elementos que hayan servido para calificarlo". En el art. 330 la declaración de **espacio natural protegido** es un elemento normativo del tipo. Lógicamente, ese mismo elemento no puede ser posteriormente utilizado como factor determinante de una agravación. Si así se hiciera, se vulneraría el "non bis in ídem". Al igual que el art. 330, el art. 319.1 en los casos en que opere por virtud de los valores ecológicos, no será compatible con el art. 338. Pero en el primer caso estaremos ante una relación de especialidad (prima el art. 330); en el segundo ante la alternatividad (el art. 338 desplaza al art. 319.1 CP)”*.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo 996/2021, de 16 de diciembre (recurso de casación 5588/2019) no realiza de manera tan acertada la disección analizada a la hora de abordar el concurso de normas, permitiendo cierta aplicación de la circunstancia locativa para la concurrencia del art. 338 CP con preferencia a la exégesis del non bis in ídem que sí realiza la anterior Sentencia de 11 de febrero de 2021.

Principales avances en custodia del territorio en España en el periodo 2021-2022

Carlos Javier Durá Alemañ

SUMARIO: 1. NOVEDADES DEL SEXTO INVENTARIO DE INICIATIVAS DE CUSTODIA. 1.1. Novedades del Sexto Inventario de Iniciativas de Custodia. 2. EL PROYECTO LIFE RICOTÍ “CONSERVACIÓN DE LA ALONDRA RICOTÍ (CHERSOPHILUS DUPONTI) Y SU HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE SORIA”. 3. NUEVAS RESERVAS ORNITOLÓGICAS DE SEO/BIRDLIFE. VALDAVIDO. 3.1. Ejemplo de economía circular. El Proyecto de la Reserva de Riet Vell. 3.2. Ejemplo de la Reserva Ornitológica de Valdavido. 4. AVANCES LEGISLATIVOS. 4.1. Avances de la custodia en Gran Canaria: Anteproyecto de ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias. 4.2. Decreto 2/2022, de 4 de enero, del Registro de Entidades de Medio Ambiente de Cataluña. 5. VIII JORNADAS ESTATALES DE CUSTODIA DEL TERRITORIO. 6. I JORNADAS SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA EN LA CUSTODIA DEL TERRITORIO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Durante el periodo 2021-22 los asuntos más destacados en custodia del territorio han sido las novedades del sexto inventario de iniciativas de custodia del territorio de la Fundación Biodiversidad. Las últimas reservas ornitológicas creadas por la Sociedad Española de Ornitología o el proyecto Life Ricotí para la conservación de esta especie en la provincia de Soria. También se ha llamado la atención a los distintos avances legislativos tanto en el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias o la creación del Registro de Entidades de Medio

Ambiente de Cataluña. Por último, tanto las VIII Jornadas Estatales de Custodia como las I Jornadas sobre seguridad jurídica han sido dos de las actividades más destacadas como punto de encuentro del movimiento de la custodia.

ABSTRACT: During the period 2021-22 the most important issues have been the new developments of the sixth inventory of land stewardship initiatives of the Fundación Biodiversidad. The Ornithological Reserves of the Spanish Ornithological Society or the Life Ricotí project for the conservation of this species in the province of Soria. Attention was also drawn to the various legislative advances in the Draft Bill on Biodiversity and Natural Resources in the Canary Islands and the creation of the Register of Environmental Entities in Catalonia. Finally, both the VIII State Conference on Stewardship and the I Conference on legal security were two of the most important activities as a meeting point for the stewardship movement.

PALABRAS CLAVE: Seguridad jurídica. Registro. Exenciones fiscales. Especies amenazadas. Servicios ecosistémicos. Reservas privadas. Incentivos fiscales. Economía circular.

KEYWORDS: Legal certainty. Registration. Tax exemptions. Threatened species. Ecosystem services. Private reserves. Tax incentives. Circular economy.

1. PRINCIPALES AVANCES EN CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2021-2022

1.1. NOVEDADES DEL SEXTO INVENTARIO DE INICIATIVAS DE CUSTODIA

Desde el año 2007, la Fundación Biodiversidad puso en marcha la Plataforma de Custodia del Territorio con el objetivo de impulsar este movimiento social de conservación. Entre las múltiples tareas que lleva a cabo destaca el inventario de iniciativas de custodia del territorio. En la última reunión del Consejo Asesor de dicha Plataforma en el año 2020 se determinó la conveniencia de elaborar este inventario cada dos años con el fin de poder analizar los cambios que experimenta dicho movimiento en España de manera más rigurosa.

En el último inventario se han incorporado una serie de novedades importantes como la caracterización de hábitat de las fincas con acuerdos de custodia, los indicadores de sostenibilidad asociados a las iniciativas de custodia. La participación de entidades de custodia ligadas a la Iglesia católica, y por último los datos generales sobre las entidades de custodia.

Respecto al análisis sobre los distintos tipos de hábitat donde se han desarrollado los proyectos de custodia, se contó con el apoyo de la entidad SEO/BirdLife y sus programas de ciencia ciudadana, gracias a estos programas se ha podido elaborar el mencionado análisis. Así se ha conseguido agrupar la información obtenida según los siguientes usos: "Forestal, Patrimonio cultural, Cultivos, Pastizales, Riberas y humedales, Zonas marinas y costeras, Área urbana, Otros".

El sistema de indicadores de sostenibilidad es otro avance importante. Los trabajos previos llevados a cabo por la Red Valenciana de Custodia del Territorio han permitido observar aspectos de la custodia del territorio de tipo social, ecológico y económico.

Otras novedades que incorpora y que permite conocer mejor los avances de la custodia en España han sido la actualización de las iniciativas de custodia en todo el archipiélago balear, el aumento de iniciativas de custodia urbana gracias a la colaboración de la Red de Huertos Urbanos Comunitarios de Madrid, los acuerdos de diversas entidades para favorecer la biodiversidad en edificios eclesiásticos monumentales gracias a la colaboración de la iglesia católica, entre otras novedades. Pueden consultarse en el siguiente enlace: [6º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España.](#)

2. EL PROYECTO LIFE RICOTÍ "CONSERVACIÓN DE LA ALONDRA RICOTÍ (*CHERSOPHILUS DUPONTI*) Y SU HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE SORIA"

La alondra ricotí (*Chersophilus duponti*) es una de las aves más amenazadas y escasas de España, siendo el único país europeo que alberga esta especie. A nivel nacional, se encuentra en el Libro Rojo de las Aves (2004) en la categoría de "En peligro de extinción" mientras que, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, aparece como "Vulnerable".

Se trata de un proyecto Life para la recuperación de su población a través de mejoras en el hábitat y cambio en la percepción social hacia la especie. Este proyecto ha sido coordinado por la Universidad Autónoma de Madrid con el fin de mejorar las poblaciones de esta pequeña ave a través de

la custodia del territorio, con un total de 7 acuerdos, uno en terrenos de titularidad privada y 6 en terrenos de titularidad pública, abarcando la importante cifra de 3.061 hectáreas.

El objetivo de estos acuerdos es que el propietario se compromete a conservar su finca y llevar a cabo una gestión del hábitat de manera ejemplar para no ocasionar molestias a la especie, para ello se ha contado con el apoyo de especialistas en la gestión de su hábitat. Se trata de una especie que se ve favorecida por determinadas prácticas ganaderas. El pastoreo modela la vegetación, manteniendo la estructura y composición adecuadas para esta pequeña ave y movilizand o nutrientes que permiten la proliferación de abundantes recursos tróficos. Por ello se han establecido algunas de las siguientes actividades, como la mejora de infraestructura ganaderas, equipamientos de vallados, pastores eléctricos, abrevaderos, muladares, u otras mejoras en la misma dirección.

Entre los distintos actores colaboradores destacan la Diputación Provincial de Soria o la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, que fueron las dos entidades de custodia que promovieron las distintas actuaciones, la primera con propietarios públicos y la segunda con propietarios privados.

Dentro de la heterogeneidad de iniciativas de custodia, llama la atención este tipo de proyectos donde las entidades de custodia no pertenecen al tercer sector social, sino que han sido dos entidades públicas ya constituidas las que llevan a cabo una serie de actividades concretas.

El origen de este proyecto se produjo en el año 2016 y su finalización en 2021.

Se escogieron dos sedes para el Programa de custodia, su ubicación fue en la localidad de Medinaceli y Barahona, ambas en la provincia de Soria. Con cargo al proyecto se llevó a cabo de contratación de un gerente para las entidades de custodia.

En cuanto al contenido de los acuerdos, se trataba de establecer convenios de custodia con propietarios de fincas de interés para la especie, tanto de titularidad pública como privada, se pretende conectar los distintos actores involucrados y favorecer el intercambio de experiencias. Fomentar el uso ganadero en las fincas y trabajar en la mejora de la percepción social entre la población local.

Las cuestiones técnicas fueron implementadas por la Universidad Autónoma de Madrid, especialmente identificando aquellas fincas de interés que debían incorporarse al proyecto de custodia. Estos criterios contemplan

cuestiones como el grado de conservación del hábitat, la superficie de las parcelas, titularidad, recopilación de la documentación disponible, etc. Se pretende generar un listado de parcelas donde llevar a cabo la adopción de medidas.

La estrategia de negociación también fue de gran interés y que puede servir de inspiración para otros proyectos. Contacto con el propietario, visita a la zona de interés, establecimiento de las condiciones y necesidades, negociación del acuerdo, acuerdo y firma del contrato.

Aunque en un principio no se descartaron los acuerdos verbales, y poco a poco ganar la confianza de los propietarios, finalmente todos los acuerdos se consiguieron por una duración de 20 años. Además de las labores de gestión en el hábitat relacionadas con la actividad ganadera, se plantearon otras actividades relacionadas con el turismo ornitológico con el fin de favorecer las economías locales.

Finalmente, los resultados conseguidos han sido los siguientes. Se han conseguido mejorar un total de 316 hectáreas de hábitat potencial de alondra, en los cuales no había presencia de la especie. Se ha convertido en hábitat apto para la especie a través de trabajos de limpieza de matorral y arbolado, así como la eliminación de zonas de pinar procedentes de repoblaciones anteriores.

En la Zona de Especial Protección (ZEPA) de Barahora se han limpiado 124 hectáreas de matorral, y otras 135 de matorral y encinas en el municipio de Retortillo. En la localidad de Arbujuelo, también se ha eliminado una masa forestal de pinar de repoblación de 50 hectáreas de superficie (en la ZEPA de Layna). La consecuencia directa de los trabajos llevados a cabo ha sido el establecimiento de 11 territorios de alondra y la mejora del hábitat.

Siguiendo con las medidas de restauración, otras 2,01 hectáreas de suelos degradados ocupados por una antigua escombrera se restauraron, volviendo a un estado bastante natural, constituyendo hábitat potencial para la alondra ricotí. También se realizó una clasificación de los restos presentes en la parcela, eliminando todos los que no fueran de origen natural como escombros de construcción, plásticos, neumáticos. Fueron transportados a una planta de tratamiento en Soria capital para proceder a su tratamiento. El resto ha sido triturado de los restos pétreos que han sido vertidos en la parcela.

Se realizó aporte de estiércol de oveja en una dosis de 0,5 kg/m² con la finalidad de mejorar las condiciones del sustrato donde se llevará a cabo una plantación posterior. En último paso fue la plantación con

especies vegetales autóctonas a partir de semillas naturales típicas de la zona, en total se introdujeron 1.680 plantas de lavándula latifolia, Salvia lavandulifolia y Satureja intricata.

En definitiva, un interesante proyecto para la conservación de una especie amenazada como es la alondra ricotí. Desde el punto de vista de la custodia, destacamos fundamentalmente la duración de los acuerdos de colaboración, de 20 años, posiblemente uno de los proyectos a más largo plazo de los que existen en España. A ello ha contribuido sin lugar a dudas la titularidad pública de los terrenos donde se han llevado a cabo la mayoría de las actuaciones y también el carácter público de las propias entidades.

3. NUEVAS RESERVAS ORNITOLÓGICAS SEO. VALDAVIDO (TRUCHAS, LEÓN)

Como novedades en el periodo 2021-2022 destaca la creación de nuevas reservas ornitológicas de la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife). Esta entidad tiene un total de socios, a fecha de cierre del artículo, de 20.000. Fue fundada en 1954 con el objetivo de conservar las aves silvestres y su hábitat.

Las reservas ornitológicas son una figura de conservación testimonial, sin un encaje normativo en ninguna norma de derecho público ni privado más allá de una escritura de compraventa o un convenio de colaboración. La SEO, a partir de acuerdos de custodia del territorio ha creado, como exponente del máximo grado de ese nivel de custodia, diferentes reservas ornitológicas entre las que destacan actualmente las de El Clot y Riet Vell en el delta del Ebro (Tarragona), la Laguna de El Oso (Ávila), Palacios de Compludo (Ponferrada, León), El Planerón en Belchite (Zaragoza), el Cercado del Jarde (Fuerteventura), las Marismas Blancas (Cantabria) o la Finca San Miguel (Belver de Cinca, Huesca).

Otras reservas declaradas recientemente fueron son O Grove (Ayuntamiento de O Grove, Pontevedra) y Tancat de La Pipa (Confederación Hidrográfica del Júcar), La Albufera (Valencia), y de revisión de los convenios de otras como Los Albardales (San Martín de la Vega, Madrid). Asimismo, otras reservas más antiguas están en diferente grado de actualización y revisión de sus convenios y objetivos de conservación, como la Casa de Campo (Madrid), Charcones de Miguel Esteban (Toledo) o Mas de Cirugeda (Teruel). Y la última de todas, la Reserva Ornitológica de Valdavidó (Truchas. León).

En todos los casos la política de SEO/BirdLife respecto a estas reservas se fundamenta en conservar especies concretas de aves y sus hábitats, potenciar el desarrollo sostenible de estas zonas, promocionar el uso público con fines didácticos y ayudar a la investigación científica, además de desarrollar programas demostrativos de restauración ecológica y ambiental. Más información sobre las actuales reservas puede encontrarse en [este enlace](#).

Veamos dos ejemplos, uno de ellos, ejemplo de economía circular, el Proyecto de la Reserva de Riet Vell, y el segundo, la última reserva de todas, la constituida en la provincia de León, en concreto en terrenos de la Junta Vecinal de Valdavido (Truchas).

3.1. EJEMPLO DE ECONOMÍA CIRCULAR. EL PROYECTO DE LA RESERVA DE RIET VELL

Se trata de un proyecto de agricultura ecológica y producción de arroz. Para ello, SEO/BirdLife apoyó la constitución de la empresa Riet Vell S.A. para la producción de arroz ecológico en la finca de ese mismo nombre (unas 60 hectáreas) y la transformación de trigo duro ecológico de Los Monegros en pasta alimenticia. La empresa empaqueta y comercializa esos productos con marca propia y, actualmente, distribuye además otros productos ecológicos o producidos en terrenos incluidos en la Red Natura 2000 bajo criterios de calidad y sostenibilidad ambiental. Riet Vell ha mostrado que el cultivo ecológico de arroz puede ser una alternativa sostenible al arroz convencional (que depende excesivamente de la industria química para mantenerse) en el delta del Ebro.

Hay un aumento tanto de la biodiversidad como de la productividad natural en los arrozales y humedales cercanos (de hecho, la finca alberga una de las mejores lagunas para la observación de aves en la zona), las aguas llegan más limpias a las zonas húmedas colindantes, a las lagunas, al mar y a las riberas, beneficiando a todas las especies de vegetales, insectos, anfibios, reptiles, peces, aves, etc.

3.2. EJEMPLO DE LA RESERVA ORNITOLÓGICA DE VALDAVIDO

El pueblo de Valdavido pertenece junto con otros once pueblos más a la sierra que da nombre a su comarca: la Cabrera. El pueblo de Valdavido es titular de 2500 has. de Monte de Utilidad Pública (MUP).

La riqueza biológica de la comarca se debe, en gran medida, a su ubicación geográfica, a caballo entre los dominios biogeográficos atlántico y mediterráneo. Igualmente, influyen el accidentado relieve y el acusado

desnivel. Así mismo, las actividades agroganaderas tradicionales diversifican el paisaje generando mosaicos de pastizales, linderos vivos, matorrales y bosques.

La Junta Vecinal que rige los intereses del pueblo apuesta decididamente por un modelo de gestión basado en la sostenibilidad. Como muestra de esta voluntad, se pueden mencionar entre otras muchas actividades la transformación de la antigua escuela en centro de interpretación del patrimonio natural de la Cabrera, o la gestión cinegética excluyendo al lobo como especie de interés cinegético, entre otras.

Esta apuesta por la conservación de su patrimonio ha llevado a su Junta Vecinal a suscribir diferentes acuerdos de colaboración con entidades conservacionistas de prestigio en el panorama español: la Fundación Oso Pardo (FOP), Aems Ríos con Vida y la Asociación Cabrera Natural, además del propio con SEO/BirdLife para la constitución de la Reserva Ornitológica por ésta última.

Por estos motivos, la actitud sensible hacia el medio natural de la Junta Vecinal así como de los vecinos de Valdavidó, están en consonancia con la actitud de la entidad SEO/BirdLife, y esta sinergia es necesaria para la consecución de los objetivos del proyecto de la reserva ornitológica.

Actualmente existe un Convenio de Custodia del Territorio entre Valdavidó y SEO/BirdLife, firmado en 2017 bajo el título "Convenio específico de colaboración entre la Junta Vecinal de Valdavidó y la entidad de custodia del territorio SEO/BirdLife para el desarrollo de actuaciones de gestión de los terrenos y seguimiento de los parámetros biológicos".

Así, en el marco del convenio, son obligaciones de SEO/BirdLife:

- Realizar acciones que protejan e incrementen la biodiversidad en Valdavidó, en especial aquellas encaminadas a incrementar la presencia de especies de interés y aves indicadoras de buena calidad del espacio.
- Realizar el seguimiento de la avifauna incluida la toma de datos de la estación de anillamiento de esfuerzo constante.
- Realizar el seguimiento de indicadores microbiológicos del agua en los ríos de la zona.
- Divulgar temas relacionados con la biodiversidad y estado de conservación de Valdavidó como área de reserva.

En este último punto, específicamente se incluyó en la propuesta técnica y como elemento de valor añadido al acuerdo de Custodia del Territorio, la declaración de Valdavido como reserva ornitológica de SEO/BirdLife.

La propuesta técnica para la firma del convenio asume la redacción de un Plan de Gestión para la gestión integral del espacio, que contemple la gestión hídrica, adecuación ambiental del espacio, control de la calidad del agua, seguimiento y control de avifauna y otras especies de fauna acuática, uso público y mantenimiento de los equipamientos. Dicho Plan de Gestión ha de plasmarse en un Plan Anual de Trabajo.

Entre las actividades llevadas a cabo destacan las múltiples charlas sobre la avifauna de la comarca, la instalación de cajas nido y la creación del proyecto Fantástico Bosque, con la plantación de 4000 árboles de un total de 16 especies de frondosas que se realizó durante el fin de semana del 26 y 27 de marzo de 2022, recuperando el paisaje original de la zona. En este proyecto participó también la entidad Life Terra.

Las reservas ornitológicas son lugares de especial atractivo y con una evidencia científica de sus valores fuera de dudas, por este motivo pensamos que la Administración debería crear una figura en el marco de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad que reconozca estos lugares y les otorgue un estatus especial de protección. De esta manera se le concedería un reconocimiento al esfuerzo realizado por los distintos actores involucrados, y sobre todo a esta ONG, como ya en su día se lo otorgó la Comisión Europea cuando instó a Gobierno Español a utilizar el catálogo de zonas IBA (Important Birds Area) de esta entidad para la creación de las zonas ZEPA que integrarían la Red Natura 2000 en el Estado español.

Como decía el profesor Dr. Ramón Martín Mateo, “debemos entender el Derecho como una realidad dinámica que debe adaptarse al contexto social de cada momento histórico”. En este sentido, más que nunca, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático son el mejor argumento para reconocer mediante el derecho público estos esfuerzos por la conservación realizados desde la sociedad civil.

4. AVANCES LEGISLATIVOS

4.1. AVANCES DE LA CUSTODIA EN GRAN CANARIAS. ANTEPROYECTO DE LEY DE BIODIVERSIDAD Y DE LOS RECURSOS NATURALES DE CANARIAS

Fruto del importante trabajo que están llevando a cabo distintas entidades de custodia en las Islas Canarias, así como el propio Gobierno Insular, se han podido incorporar las siguientes novedades en el anteproyecto de Ley de Biodiversidad.

Así, el artículo 6.g)., establece que serán deberes de las administraciones públicas fomentar la colaboración con propietarios de terrenos de alto valor ecológico y con entidades de custodia del territorio.

Dentro de ese mismo artículo, en su apartado h), regula que las administraciones canarias, eliminarán o modificarán los incentivos contrarios a la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Y, por otro lado, promoverán la utilización de medidas fiscales de incentivación de las iniciativas privadas de conservación de la biodiversidad.

Siguiendo en la misma línea, el apartado i) establece que estas políticas públicas tendrán como finalidad conseguir que las actividades empresariales que puedan afectar al medio natural o la biodiversidad, sean compatibles con el medio ambiente y que destinen parte de sus beneficios a fines de patrocinio o ayudas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad canaria, reconociéndoles en los instrumentos económicos y fiscales, su contribución y protagonismo social en la conservación del patrimonio natural.

Teniendo en cuenta la importancia de la custodia como instrumento en la planificación de los espacios naturales y las especies protegidas, el artículo 7 establece que se fomentarán los acuerdos voluntarios con las personas propietarias y personas usuarias de los recursos naturales.

Otra novedad de especial interés viene recogida en el artículo 12, referido a los Contratos Territoriales y la Custodia del Territorio. Prevé que los órganos competentes en materia de biodiversidad canaria, así como los Cabildos Insulares promoverán la suscripción de contratos territoriales estableciendo compensaciones cuando incluyan obligaciones nuevas o renuncia a determinados aprovechamientos o usos. Y el apartado 2, estas administraciones canarias, fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y personas propietarias de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Igualmente, cuando estas administraciones sean titulares de terrenos que contengan valores naturales de interés para la conservación o tengan potencial para ser restaurados y albergar dichos valores, podrán llevar a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos, a entidades de custodia del territorio. Los convenios podrán tener una duración de hasta diez años a partir de lo cual podrán volver a actualizarse para ser prorrogados por el mismo período.

En el artículo 27, se regula el Registro de Entidades de Medio Ambiente. Y en el 108, uno de los más importantes para fomentar las iniciativas de custodia, prevé las subvenciones y ayudas para la conservación de la biodiversidad. El apartado 1, "... el departamento autonómico competente en materia de medio ambiente podrá otorgar subvenciones y ayudas a favor de las personas o entidades que realicen o financien actuaciones de conservación de la biodiversidad, con especial atención a las especies amenazadas y sus hábitats".

En el apartado 2 dice que se tendrá en cuenta criterios como la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural y del paisaje, con especial atención a especies y hábitats amenazados, o los servicios que se ofrecen al visitante.

En el apartado 3. Las bases reguladoras de dichas subvenciones y ayudas podrán establecer entre los criterios objetivos para su otorgamiento, la consideración de que la solicitud se formule por parte de:

- a) Entidades colaboradoras y de custodia del territorio;
- b) Personas o entidades que hayan suscrito contratos territoriales y de custodia del territorio;
- c) Personas propietarias o titulares de explotaciones afectadas por terrenos protegidos o por presencia de especies protegidas;
- d) Personas propietarias o titulares de explotaciones con presencia de especies exóticas invasoras que manifiesten, por escrito, su conformidad con la realización de labores de control y erradicación, así como restauraciones posteriores con flora nativa.

En el Artículo 109, establece la prioridad a la hora de obtener subvenciones o exenciones fiscales, que van encaminadas en gran parte a apoyar proyectos de custodia del territorio, así serán los más destacados, los siguientes:

- 1. Las personas titulares de derechos sobre bienes incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Canarias y en terrenos con presencia de especies protegidas.
- 4. Las actuaciones en la Red Natura 2000 podrán incluirse como criterio de valoración en la adjudicación de líneas de ayudas de la Consejería competente en materia de medio ambiente del Gobierno de Canarias, siempre y cuando sirvan para mejorar el estado de conservación de los hábitats y las especies de interés comunitario que justificaron su inclusión, en coherencia con las directrices contenidas en sus respectivos instrumentos de planificación y gestión.
- 5. Con carácter general, sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, constituirá un criterio para priorizar subvenciones, exenciones y bonificaciones fiscales, la existencia de un acuerdo de custodia del territorio, previo informe de la Consejería competente en materia de hacienda.

En la Disposición adicional segunda, regula los incentivos en los terrenos ubicados en espacios declarados protegidos y en fincas con iniciativas privadas de conservación. En esta Disposición establece los mecanismos para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por las personas propietarias ante entidades de custodia, así como en fincas donde se lleven a cabo otro tipo de iniciativas privadas de conservación de la naturaleza, estén ubicadas tanto dentro como fuera de espacios declarados protegidos.

4.2. DECRETO 2/2022, DE 4 DE ENERO, DEL REGISTRO DE ENTIDADES DE MEDIO AMBIENTE DE CATALUÑA

El marco normativo que establece la participación de las ONG en actividades de medio ambiente es el Decreto 401/2004 de 5 de octubre. Ese mismo Decreto creó el Registro de Entidades de Medio Ambiente y Sostenibilidad con el fin de ser un registro de inscripción voluntaria. La gestión del Registro es de la Dirección General de Políticas Ambientales y Medio Natural del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

En el contexto europeo, la Directiva 2003/35/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo por la cual se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública de acceso a la justicia en materia ambiental, se traspuso con la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Esta Directiva incorpora las disposiciones 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 (Convenio de Aarhus).

El artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, prevé que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales son titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

Entre los principales objetivos del Registro de Entidades de Medio Ambiente es que estas entidades pueden obtener beneficios al recibir donaciones para proyectos destinados a la conservación de la naturaleza, y especialmente a la custodia del territorio. Los donantes por su parte también podrían obtener incentivos por la normativa tributaria de la Generalitat de Catalunya.

El Decreto tiene once artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final. El artículo primero define el objeto del Decreto, la regulación del Registro de Entidades de Medio Ambiente. El artículo segundo establece la naturaleza jurídica del Registro. En el artículo tercero, establece las finalidades del Registro, y que las entidades pueden disfrutar de beneficios fiscales en cuestiones ambientales y ser candidatas a subvenciones.

En el artículo cuarto determina la organización del Registro, el cual se adscribe al departamento responsable en medio ambiente. En el quinto se determinan los requisitos mínimos para la inscripción. Va dirigido a personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan domicilio o desempeñen su actividad en territorio de Cataluña y tengan entre sus fines estatutarios la protección del medio ambiente.

Los siguientes artículos, establecen como realizar la solicitud para la inscripción, y el noveno explica que las entidades inscritas serán consideradas interesadas en los procedimientos de tipo ambiental y pueden ejercer la acción popular en asuntos ambientales, y pueden disfrutar de los beneficios fiscales que prevé la normativa tributaria de la Generalitat.

Mediante la disposición adicional se establece el Registro regulado en este Decreto, respecto a las asociaciones y fundaciones inscritas. Y en la transitoria se regula como las entidades registradas que cumplen los requisitos del nuevo Decreto automáticamente quedan inscritas en el nuevo.

5. JORNADAS ESTATALES DE CUSTODIA DEL TERRITORIO

Las Jornadas Estatales de Custodia del Territorio, desde su origen en el año 2004, han constituido el principal punto de encuentro de todo el movimiento de la custodia en España. Gracias a este encuentro de carácter bianual se consiguió la inclusión de la custodia en el actual marco que supone la Ley 42/07 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, la creación de la Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad y la constitución del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, entre otros muchos avances para la custodia. En esta ocasión, durante los días 27 y 28 de octubre de 2021 se celebrarán las VIII Jornadas Estatales de Custodia de Territorio, bajo el lema *Juntos por una estrategia de conservación colaborativa*.

Estas Jornadas permiten la reflexión entre redes y entidades involucradas en la custodia del territorio, además de ser un lugar de contacto entre agentes sociales y otros actores, que pueden facilitar una estrategia de conservación. Pueden consultarse sus charlas, ponencias e intervenciones en el siguiente enlace: [VIII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio](#).

En esta ocasión, las jornadas fueron organizadas por el [Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio](#) (FRECT) y la [Sociedad Española de Ornitología \(SEO/Birdlife\)](#), con la colaboración de la [Red de Custodia de Castilla La Mancha y Madrid](#). La financiación ha corrido a cargo de la [Fundación Biodiversidad](#), del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Uno de los principales objetivos de estas Jornadas fue crear una hoja de ruta para los próximos años con la mente puesta en fortalecer el movimiento de custodia para el año 2030.

6. JORNADA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA CUSTODIA DEL TERRITORIO Y EL NOTARIADO

Se trata de la I jornada sobre Seguridad Jurídica y Custodia del Territorio. Tuvo lugar el día 2 de marzo de 2022. El título fue: El reto demográfico en el mundo rural, montes de socios y la conservación de la biodiversidad. Estas jornadas fueron organizadas por la Fundación del Notariado, la comisión de Custodia del Territorio del Consejo General del Notariado, y por la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Transición Ecológica. En la organización también participó el Centro Internacional de Estudios en Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) y el Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT).

No hace falta insistir en la importancia de la custodia del territorio para la conservación de la biodiversidad y que se trata de una herramienta de gran interés territorial, económico y social en España. Se ha podido comprobar el importante complemento a las iniciativas públicas de conservación de tipo tradicional. Sin embargo, poco se ha discutido en el seno del movimiento de la custodia del territorio sobre la importancia de la seguridad jurídica en los acuerdos. Con esta finalidad se pusieron en marcha estas jornadas con la participación de más de 30 especialistas en esta disciplina. Se puede consultar el programa y los videos de las charlas y mesas redondas en el siguiente enlace: [Programa de la I Jornada: Seguridad Jurídica y Custodia del Territorio: el reto demográfico en el mundo rural, montes de socios y la conservación de la biodiversidad.](#)

Algunas de las principales conclusiones de este encuentro son las siguientes.

Por un lado, se comprobó la importancia que tiene la custodia del territorio para la conservación de la biodiversidad y para generar ejemplos de economía circular en los terrenos comunales. La experiencia de Montes de Socios en la provincia de Soria con una base en comunidad romana o por cuotas y la necesidad de adaptar la legislación para facilitar su gestión es una prueba de lo mucho que queda por hacer en este sentido. A ello va unido la necesaria fiscalidad ambiental, especialmente en los pueblos de la llamada España despoblada.

Otro punto importante de debate fue el originado por la conservación a largo plazo en los proyectos de conservación. Ya que muchas de las iniciativas de custodia son mediante acuerdos de colaboración, que suelen ser acuerdos con unos pocos años de duración, sin embargo, algunas entidades están especializadas en la adquisición de fincas en propiedad, en este sentido se debatió sobre la importancia de poder establecer estas iniciativas a largo plazo, cuando no a perpetuidad. Así, el derecho privado en España, con una clara influencia del código civil napoleónico, no permite que los usos o limitaciones que el propietario establezca sobre su finca, vinculen a los futuros adquirentes, ni tampoco que la ordenación territorial impuesta por las administraciones competentes en base a derecho público, tengan que tener especial cuidado sobre estas reservas privadas.

Sin embargo, en otros países, fundamentalmente con una base jurídica en el derecho anglosajón, como el Reino Unido o los Estados Unidos de América han creado distintos tipos de figuras que pueden ser una solución a este tipo de problemas. Por ejemplo, en los Estados Unidos con las servidumbres de conservación. Esta es la principal herramienta privada de conservación de biodiversidad existente en todo el mundo. Se trata de un

derecho sobre una propiedad ajena, *ius in re aliena*, por su procedencia del derecho romano, como podría ser una servidumbre de paso, de luces o de vistas. En definitiva, y en lo que a la conservación se refiere, se trata de una transferencia de derechos de uso (servidumbre) que se crea mediante un acuerdo de conservación de la tierra legalmente vinculante entre un propietario y una tercera persona, física o jurídica.

Esta es, normalmente, un organismo gubernamental o una organización de protección de tierras, cuyo objetivo es que el terreno del propietario tenga como destino la conservación de la biodiversidad. El acuerdo regula e implica alguna restricción en los usos productivos, comerciales, industriales o urbanísticos de la finca en cuestión. La decisión de establecer una servidumbre de conservación sobre una propiedad es estrictamente de carácter voluntario. Las restricciones de la servidumbre, una vez puestas en marcha, quedan vinculadas a la tierra de una manera que resultan obligatorias para todos los futuros dueños de la propiedad.

Las servidumbres en los Estados Unidos fueron desarrolladas por el Gobierno Federal en los años treinta para la protección de paisajes escénicos de gran valor y debido a la presión de las entidades de custodia, los *land trust*, podían constituirse a favor de terceros distintos al fundo colindante, es decir, podían constituirse a favor de una entidad de custodia. Su puesta en marcha, especialmente al comienzo tuvo no pocos obstáculos, uno de los principales fue que el derecho consuetudinario no reconocía esta forma de transmitir determinados derechos, ya que se trata de una especie de modernización del *Common Law*, el cual es mucho más flexible a la hora de adaptarse a las evoluciones sociales que el derecho continental civil europeo, que normalmente está más anclado en las tradiciones jurídicas.

También es cierto que debemos contextualizar estas iniciativas. Los Estados Unidos es un país con un fuerte arraigo de las entidades del tercer sector social y también con una alta tasa impositiva en la tenencia y el mantenimiento de la tierra, por lo que llevar a cabo este tipo de iniciativas les repercute fiscalmente de manera muy positiva, creando un interesante estímulo por su constitución.

7. BIBLIOGRAFÍA

DURÁ ALEMAÑ, C.J. La Custodia del Territorio. Colección de *Cuadernos de sostenibilidad*, n. 23. Fundación Banco Santander, 2015. 123 pp.

FORO de Redes y Entidades de Custodia del Territorio. *VIII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio*, 2021. Disponible en: <https://www.frect.org/viii-jornadas-estatales-de-custodia-del-territorio/> (Fecha de último acceso 22-06-2022).

FUNDACIÓN Biodiversidad; Fundación Notariado. Programa de la I Jornada: Seguridad Jurídica y Custodia del Territorio: el reto demográfico en el mundo rural, montes de socios y la conservación de la biodiversidad. Madrid, 2022. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/02/Programa_-Seguridad-Jur%C3%ADdica_Custodia-del-Territorio_2marzo.pdf (Fecha de último acceso 22-06-2022).

PRADA CAMPAÑA, Óscar. *6º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España 2019*. Madrid: Fundación Biodiversidad, 2019. Disponible en: <https://fundacion-biodiversidad.es/es/prensa/actualidad/publicamos-el-sexto-inventario-de-iniciativas-de-custodia-del-territorio-en-espana> (Fecha de último acceso 22-06-2022).

SANTAMARÍA, A. E.; HERVÁS, I., MARTÍN, A., GÓMEZ-CATASÚS, J., REVERTER, M., ZURDO, J., BARRERO, A., BUSTILLO, D.; TRABA, J. *Publicación técnica. Proyecto LIFE Ricotí*. Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León. Editorial GRAFIVERD, 2021. 52 p.

SEO/ Birdlife. *Reservas ornitológicas*. Disponible en: <https://seo.org/reservas-ornitologicas/> (Fecha de último acceso 22-06-2022).

Agradecimientos:

- Juan Traba, responsable técnico del proyecto Life Ricotí. (ES/LIFE15/NAT/ES/000802).
- Alberto de Armas, del Servicio Técnico del Cabildo de Tenerife, Agustín Suárez Ruano, del Servicio Técnico de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente y Emergencias del Cabildo de Gran Canaria y Óscar Prada de la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.
- Ramón Martín y Felipe González, responsables de proyectos de SEO/BirdLife.

Fauna: 2021, el reconocimiento legal español de los animales como seres sintientes

JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO

SUMARIO: 1. PANORAMA GENERAL. 2. ACOTACIONES JURISPRUDENCIALES AL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS. 3. BIENESTAR ANIMAL: UN CAMBIO DE PARADIGMA. 4. NUEVOS CAPÍTULO EN LA POLÉMICA PROTECCIÓN DEL LOBO: UNA CUESTIÓN TODAVÍA NO RESUELTA. 5. ¿ES PRECISO DISPONER DE DETERMINADA FORMACIÓN Y EXPERIENCIA, ESPECIALMENTE SOBRE LA GESTIÓN DEL LOBO, PARA EL NOMBRAMIENTO DE UN CARGO CON NIVEL DE DIRECTOR GENERAL? 6. LEGALIDAD DE MEDIDAS FAVORABLES AL CONTROL DE ESPECIES. 7. CONTINÚAN LAS CONTRIBUCIONES A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE. 8. AJUSTE LEGAL DEL DERECHO DE TANTEO Y RETRACTO EN TERRENOS CINEGÉTICOS EN CASTILLA Y LEÓN. 9. NECESIDAD DE JUSTIFICACIÓN EN LA CATALOGACIÓN DE LAS ESPECIES DE FAUNA. EFECTOS DE LA MISMA. 10. MÁS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE EL SILVESTRISMO Y CAPTURA DE FRINGÍLIDOS. 11. UTILIZACIÓN DE MEDIOS NO SELECTIVOS PARA CAPTURA DE FAUNA. 12. PESCA: ENTRE EL REPARTO DE CUOTAS Y LA REGULACIÓN DEL TURISMO PESQUERO. 13. APUNTES SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS. 14. CONSECUENCIAS DE LA AFECTACIÓN DE LAS OBRAS EN LA FAUNA. 15. ALGUNAS SENTENCIAS SOBRE CAZA FURTIVA. 16. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Numerosas novedades legislativas y reglamentarias, así como pronunciamientos jurisprudenciales, jalonan el discurrir del año 2021 en materia de fauna en España. Destacando tres como más importantes: la modificación del Cc para introducir una regulación novedosa sobre los animales, la nueva Ley de Caza de Castilla y León que trata de resolver los problemas sobre especies cazables, entre ellas el lobo, y, en contraposición, la modificación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial para intentar evitar la caza de ejemplares de esta especie al norte del río Duero.

Además, se siguen produciendo acotaciones jurisprudenciales a los respectivos regímenes legales sobre especies protegidas, especies exóticas, silvestrismo y responsabilidad patrimonial causada por la fauna.

ABSTRACT: Numerous legislative and regulatory developments, as well as jurisprudential pronouncements mark the course of the year 2021 in terms of fauna in Spain. Highlighting three as most important: the modification of the Cc to introduce a new regulation on animals, the new Hunting Law of Castilla y León that tries to solve the problems on huntable species, including the wolf, and in contrast the modification of the List of Wild Species under a Special Protection Regime to try to prevent the hunting of specimens of this species north of the Duero River.

In addition, jurisprudential annotations continue to be produced to the respective legal regimes on protected species, exotic species, silvestrismo and patrimonial responsibility caused by fauna.

PALABRAS CLAVE: Fauna. Caza. Especies exóticas invasoras. Responsabilidad patrimonial. Especie cinegética. Especie cazable. Lobo. Accidente de circulación. Bienestar animal. Informe preceptivo. Fringílido. Silvestrismo. Suspensión cautelar. Delito. Explotación prudente. Cuota de captura. CITES. Veneno. Método de captura no selectivo. Ser siliente. Derecho de tanteo y retracto. Principio de proporcionalidad. Regalo.

KEYWORDS: Fauna. Hunting. Invasive alien species. Equity liability. Hunting species. Hunted species. Wolf, Traffic accident. Animal welfare. Prescriptive report. Fringilido. Silvestrism. Precautionary suspension. Crime. Prudent exploitation. Catch Quota. CITES. Poison. Non-selective capture method. Be silent. Right of first refusal and withdrawal. Principium proportionalitatis. Present.

1. PANORAMA GENERAL

Este año ha sido especialmente fructífero en cuanto a regulación de fauna, así como en la emisión de resoluciones judiciales con esta temática. Hasta tal punto que por razones de espacio nos hemos visto obligados a realizar una selección de las que, a nuestro criterio, se consideran más relevantes, prestando especial atención a la doctrina jurisprudencial.

Normativamente destacamos tres hitos: la modificación del Cc para introducir una regulación novedosa sobre los animales, la nueva Ley de Caza de Castilla y León que trata de resolver los problemas sobre especies cazables, entre ellas el lobo, y, en contraposición, la modificación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial para intentar evitar la caza de ejemplares de esta especie al norte del río Duero.

2. ACOTACIONES JURISPRUDENCIALES AL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS

En materia de especies exóticas la jurisprudencia sigue perfilando su régimen jurídico. Así, la STS 36/21, de 21 de enero, rec. 209/19, resuelve el recurso planteado contra el RD 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las Islas Canarias y por el que se modifica el RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras. El objeto del procedimiento judicial no es otro que la exclusión del mismo de tres especies de reptiles: *Pseudemys peninsularis*, *Python regius* y *Varanus exanthematicus*, y para ello se cuestiona que la Administración utilizara, como criterio de justificación, unas fichas técnicas de análisis de riesgos, usadas en otros países europeos, evaluando mediante diez preguntas el nivel de riesgo de la especie, asignando a la especie entre tres categorías según el resultado de las puntuaciones obtenidas: alto, medio y bajo. Las que obtienen la primera consideración se entienden susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos de la fauna española. Las especies de riesgo medio, en virtud del principio de precaución, se asimilan a las de riesgo alto (F.D. 1º). Realmente lo que se cuestiona es esta elevación a riesgo alto por el principio de precaución. Para valorar el alcance de la amenaza y la incidencia de la aplicación del principio de precaución ha de estarse al contexto normativo en el que conviene tener en cuenta la previsión del art. 52.2 (Ley 42/2007), por la que se puede importar o introducir en todo el territorio nacional especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Siguiendo la STS de 16 de

marzo de 2016, la Sala se atiene a los principios de precaución y prevención, lo que justifica que en la aplicación del método de elaboración de las fichas de análisis de riesgos se prevea que a efectos de considerar susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos para la fauna española, las especies de riesgo medio se asimilen a las de riesgo alto, previsión que ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de los parámetros que son objeto de valoración y el grado de incertidumbre en la determinación técnico-científica de los riesgos que se desprende de los mismos y que el órgano administrativo ha considerado asimilables (F.D. 4º).

Hay otra resolución judicial que analiza esta vez un caso particular de exóticas, al resolver una consecuencia derivada de su catalogación como tal. Es el caso de la STSJ de Castilla-La Mancha núm. 14/21, de 18 de enero, rec. 31/19, que ante la inclusión en el Catálogo de Especies Invasoras de la trucha arco-iris (*Oncorhynchus mykiss*) se decide extinguir la autorización para el uso recreativo de una instalación de acuicultura (pesca con caña en balsa de la explotación) en base al art. 7 (RD 630/13), lo que se da por correcto pues se trata de una extinción, no revocación, de la autorización por vulnerar sobrevenidamente la normativa aplicable (F.D. 6º).

3. BIENESTAR ANIMAL: UN CAMBIO DE PARADIGMA

En este tema lo más destacado sin lugar a dudas es la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales. Aun cuando se podría comentar ampliamente, por limitaciones de espacio haremos sólo algunos breves apuntes. Aunque pudiera parecer que se ha creado una nueva categoría jurídica para los animales, lo cierto es que el art. 333 (Cc) sigue reduciendo las cosas a dos tipos: muebles e inmuebles. Lo que ocurre es que, manteniendo a los animales dentro de las cosas muebles, los reconoce como “*seres sintientes*”, es decir, “*dotados de sensibilidad*” (siguiendo con ello el art. 13 TFUE), por lo que, aun cuando mantengan su consideración de cosas, se les aplica primeramente su normativa específica, y subsidiariamente el régimen jurídico de los bienes y cosas, todo ello bajo el límite de ser compatible con esa naturaleza recientemente habilitada (art. 333 bis Cc). Por ello, en la práctica más que una categoría conceptual distinta lo que se ha instaurado ha sido un principio informador derivado de su condición de seres que sienten, de tal forma que condiciona toda la normativa y actuar jurídico y al que todos nos debemos de amoldar, en una suerte de principio pro-animal. De hecho, el resto del nuevo articulado reitera e incluso fortalece los derechos de propiedad y posesión sobre los animales al introducir numerosas menciones expresas al tratar de estos derechos reales.

También se destaca la expresa inclusión de los productos de los animales dentro de los frutos naturales (art. 355, primer párrafo, Cc), expulsándolos así por mandato legal de los frutos industriales y los civiles. Está claro que se trata de una previsión puramente ideológica, por cuanto son producto del trabajo (del ganadero), no habiendo duda, por tanto, que conceptualmente deberían ser frutos industriales.

Mantiene la condición de *res nullius* de las especies objeto de caza y pesca (art. 610 Cc), sustituye la condición decimonónica de "*animales fieros*" por la de "*animales salvajes o silvestres*" (art. 465 Cc), actualizando así el articulado, amplía el ámbito de la acción de repetición a los gastos destinados a la curación y al cuidado de un animal herido abandonado contra el propietario del animal (art. 333 bis.3 Cc), y regula al detalle el régimen que se le ha de aplicar a los animales de compañía en caso de nulidad, separación o divorcio (art. 90, 91 y 94 bis Cc).

Desde luego esta ordenación es un reflejo de la concepción antropocéntrica que se proyecta sobre los animales, del mismo modo que ya informaba el delito de maltrato animal del art. 337 (CP), tal y como en este segundo caso nos explica la STS núm. 940/21, de 1 de diciembre, rec. 5808/19, F.D. 5º, descartando la concepción subjetivista que entiende que es el animal el que es objeto de protección como titular de derechos subjetivos. Siguiendo a esta Sentencia, las dificultades para considerar que los animales sean sujetos de derecho lleva a considerar que el bienestar animal es contemplado por el legislador desde una base inicialmente antropocéntrica, sin que se reconozcan derechos cuyos titulares sean los animales.

Por otro lado, es especialmente interesante el caso resuelto por la STJUE de 17 de diciembre de 2020 (C-336-19) al intentar resolver el choque entre el derecho a la libertad religiosa y la protección del bienestar de los animales, lo que constituye un objetivo de interés general reconocido por la UE. Al estar en juego varios derechos fundamentales y principios consagrados por los Tratados europeos, la valoración de la observancia del principio de proporcionalidad debe llevarse a cabo respetando la necesaria conciliación de las exigencias con la protección de los distintos derechos y el justo equilibrio entre ellos. Por ello la obligación de aturdimiento reversible del animal que no provoque su muerte en el marco de un sacrificio religioso no es contrario a la normativa comunitaria.

Para acabar este apartado, señalamos el interés del legislador en regular el derecho de acceso al entorno de las personas usuarias con perros de asistencia, como en Asturias con la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, que configura una unidad de vinculación formada por esta persona y su perro de asistencia, y en Islas Baleares, con la Ley 1/2021, de 19 de febrero, de modificación de la Ley 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia.

4. NUEVOS CAPÍTULOS EN LA POLÉMICA PROTECCIÓN DEL LOBO: UNA CUESTIÓN TODAVÍA NO RESUELTA

Dentro del largo proceso de protección del lobo ibérico (*Canis lupus signatus*), que dura ya varios años, se ha añadido al debate judicial, inacabado, una llamativa aportación legislativa. Con la intención de zanjar la citada polémica e impedir su caza al norte del río Duero, el ejecutivo nacional decidió incluir a todas las poblaciones de esta especie dentro del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial a través de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del RD 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Ello supone que, entre otras medidas, está prohibido darle muerte, capturarlo, perseguirlo o molestarlo (art. 57.1.b) Ley 42/2007). De todos modos, esta disposición de carácter general ha sido objeto de los correspondientes recursos por parte de varias Comunidades Autónomas, por lo que el debate no está solventado, a pesar de las intenciones ya expresadas, y en próximos años tendremos más entregas de esta materia. Lo que sí está ya resuelto es la suspensión cautelar de la misma, habiendo sido denegada por parte del AAN de 13 de diciembre de 2021, rec. 2055/21, por la petición de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ante argumentos que hacen referencia a cuestiones de fondo del recurso, como las referidas a la situación del lobo tanto anterior como posterior a la Orden recurrida en dicha Comunidad, o cuestiones referentes a lo regulado en el Convenio de Berna de 1979 y la Directiva 92/43/CEE sobre la especie, o si el lobo ha incrementado o no su población, si aumentó el área de distribución y si aumentó su hábitat, por lo que entiende que se trata de cuestiones que se incardinan dentro del *fumus boni iuris*, y al analizarlo con la habitual prudencia para no prejuzgar el fondo del asunto no estiman la medida. Además, tampoco considera concurrente el *periculum in mora*, pues el acordar la suspensión de la ejecución de la Orden recurrida, supondría que el lobo podría seguirse cazando en Cantabria, lo que conllevaría un perjuicio irreversible e irreparable. Por otro lado, frente a los posibles daños al ganado por los ataques del lobo de continuarse con la aplicación de la Orden impugnada, serían quebrantos reparables económicamente, a través de una indemnización. Además, considera que debe prevalecer el interés general de conservación de la especie sobre esos posibles daños económicos, añadiendo el evidente interés público que concurre en toda modificación normativa tendente a instaurar con carácter general un nuevo régimen jurídico. A este respecto, al tratarse de una disposición general se recuerda la jurisprudencia de que, salvo que de una forma clara y evidente pueda producirse perjuicios irreversibles, que como hemos analizado no es así, es prioritario el examen en que el interés público, implícito en la naturaleza de la norma, exige la ejecución (AATS de 29 de abril y 18 de julio de 2000 y 7 de julio de 2004, y STS de 12 de julio de 2007) (F.J. 3º).

La medida de protección del lobo no ha influido en los procesos judiciales incoados que analizan las diferentes iniciativas para impedir la caza del lobo. Es el caso de la STS núm. 1270/21, de 27 de octubre, rec. 3041/20, que conoce del Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para varias temporadas, a través del recurso de casación contra la STSJ de Castilla y León de 12 de diciembre de 2019, ya analizada en anteriores [Observatorios](#). Considera que dicho Plan es conforme a la normativa vigente por cuanto, en primer lugar, y ajustado a la doctrina del Alto Tribunal (v.gr. STS 18 de mayo de 2020), no es necesario exigir la constancia de estudios técnicos, científicos y objetivos que avalen el estado de conservación del lobo ya que no existe apoyo normativo suficiente para exigir esta suerte de “*autorización previa*” con la generalización que se pretende, sobre la comprobación del cumplimiento de los niveles poblacionales, distribución geográfica e índice de reproductividad, a fin de que la especie pueda soportar una extracción ordenada sin comprometer su estado de conservación. La Directiva de Hábitats exige esos estudios a modo de seguimiento y control de la situación de determinadas especies cinegéticas cazables, pero no puede asumirse un nivel de anulación en relación con una norma reglamentaria como la de autos, en la forma en que lo realiza la Sala de instancia, con base en la ausencia de unos estudios científicos específicos, sin que, en principio, existan datos concretos sobre el incumplimiento de alguno de los presupuestos comunitarios -en relación con alguna especie-, y, menos aún, llevar a cabo tal anulación con la generalidad con que se realiza, rechazando, por otra parte, los informes y estudios, emitidos en el ámbito de la Comisión Europea, y mencionados en el Preámbulo del Decreto anulado. En concreto, ni de la Directiva ni de la jurisprudencia comunitaria se desprende la existencia de un mandato para los estados miembros de la Unión que obligue a la previa especificación técnico-científica que requiere la sentencia de instancia. Por ello, no puede dejarse de considerar al lobo como especie cinegética y susceptible de ser cazada por falta de los estudios o informes científicos a que se refiere la Sala de instancia, y que tal consideración resulta de la normativa comunitaria y su trasposición al derecho interno (F.D. 2º). Así mismo, descarta toda vulneración del procedimiento de aprobación, pues no entiende citados ningún precepto vulnerado a este respecto, no admitiendo planteamientos “*cautelares*”, “*virtuales*” o “*hipotéticos*” (F.D. 5º). Para finalizar, rechaza toda influencia de la citada Orden TED/980/2021, por cuanto su Disposición Adicional Primera establece el régimen de aplicación de las medidas de extracción y captura de ejemplares que hayan adoptado los órganos competentes de las Comunidades Autónomas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Orden (F.D. 6º).

Otra reacción para permitir la caza del lobo viene dada por la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León, al alterar el sistema de declaración de las especies cinegéticas. En vez de hacerse mediante una disposición reglamentaria, pasa a efectuarse en un anexo incorporado a la propia Ley (art. 6), lo que lo hace inatacable a un recurso contencioso-administrativo. Eso sí, podrán excluirse mediante disposición reglamentaria, si fuera el caso.

5. ¿ES PRECISO DISPONER DE DETERMINADA FORMACIÓN Y EXPERIENCIA, ESPECIALMENTE SOBRE LA GESTIÓN DEL LOBO, PARA EL NOMBRAMIENTO DE UN CARGO CON NIVEL DE DIRECTOR GENERAL?

Ya adelantamos que, a nivel autonómico, la respuesta es negativa. Este asunto ha sido objeto de numerosas resoluciones judiciales por parte del TSJ de Asturias (núm. 253/21, de 31 de marzo, rec. 452/20; núm. 278/21, de 9 de abril, rec. 953/20; núm. 287/21, de 9 de abril, rec. 951/19; núm. 288/21, de 9 de abril, rec. 453/20; núm. 289/21, de 9 de abril, rec. 455/20; y núm. 293/21, de 16 de abril, rec. 454/20), todas ellas resueltas del mismo modo. Así, se nombraba como Directores Generales a personas sin formación ni experiencia relacionadas con la fauna animal, ni con la gestión del lobo, lo que, a juicio del recurrente, difícilmente podrían implementar de manera adecuada las medidas establecida en el Plan del Lobo. Realmente se trataba de nombramientos de personas con perfil político, y, en algún caso, con alguna titulación algo más cercana a la Naturaleza, como la de geólogo. El Tribunal nos recuerda que los requisitos para el nombramiento autonómico de cargos del nivel de Director General son menos intensos que los establecidos para los nombramientos de este nivel en el ámbito estatal, configurándose un régimen riguroso de profesionalización (funcionarización, en realidad) de los más altos cargos de la estructura administrativa estatal. En Asturias no se consagra propiamente la profesionalización de estos altos cargos, limitándose realmente a una exigencia de profesionalidad de un grado menos intenso.

En definitiva, para el ejercicio de tales funciones de dirección, gestión y coordinación en las materias propias de su competencia habrá de tenerse en cuenta la formación y experiencia del nombrado en estos campos de actuación, en vez de vincular dichos componentes con todas y cada una de las materias que constituyen el ámbito de la dirección general. La idoneidad como requisito de nombramiento de alto cargo, si bien toma como referencia los criterios de mérito y capacidad, así como los de honorabilidad, no puede determinarse en los términos establecidos para el acceso de la función pública al tener el cargo una naturaleza y contenido que difieren de otro puesto de trabajo (F.D. 4º).

6. LEGALIDAD DE MEDIDAS FAVORABLES AL CONTROL DE ESPECIES

Frente a los movimientos a favor de la protección de especies faunísticas, nos encontramos con pronunciamientos jurisprudenciales permisivos con el control de especies. En el periodo de referencia destacamos, primeramente, la STSJ de Asturias 194/21, de 19 de marzo, rec. 23/20, que declaró conforme a Derecho el Plan de Actuaciones para el control del cormorán grande (*Phalacrocorax carbo*) para reducir la incidencia sobre la población de salmónidos. Se reitera en anteriores pronunciamientos de la misma Sala, por cuanto considera que la normativa en esencia no ha variado. Es decir, aun cuando se trata de una especie protegida también es cierto que carece del estatus de especie “*en régimen de protección especial*” ni tampoco del de “*catalogada*” no se le puede hacer extensivo el régimen de prohibiciones de los art. 56 y 58 (Ley 42/2007). De hecho, fue descatalogada como de “*interés especial*” en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, y no se encuentra incluida en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial ni en el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Todo lo cual permite el dictado de resoluciones destinadas a controlar su población (F.D. 4º). A lo cual el Tribunal determina que tampoco ha variado el estado general poblacional de la especie, descartando cualquier riesgo de extinción, lo que añadido al acreditado impacto sobre la trucha común y la anguila le permite inferir la legalidad y oportunidad de ese control de especies (F.D. 5º).

Por otro lado, la STSJ de Galicia núm. 421/21, de 17 de septiembre, rec. 4178/19, al conocer de la legalidad de la Resolución de 15 de mayo de 2019 por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y el régimen especial por especies durante la temporada 2019/20, y examinar el concreto caso de control del jabalí (*Sus scrofa*) al autorizarse su caza por daños ejecutada de modo inmediato y sin necesidad de comprobarlos. Tras descartar la Sala varias circunstancias de riesgo e impacto en sus poblaciones, rechaza que el control de una especie vulnere los principios que inspiran la Ley 42/2007 (art. 2), pues el intento de evitar daños a la agricultura, accidentes de tráfico y control de la peste porcina nada los contraría (F.D. 4.2º). Además, la medida es proporcional al fin que se persigue, pues el acto recurrido no produce una quiebra que pondere la arbitrariedad sobre la proporcionalidad (F.D. 4.3º). Procedimentalmente también confirma la legalidad del acto recurrido, ya que los informes no vinculantes de órganos consultivos son considerados carentes de virtualidad y, en todo caso, su ausencia es sólo constitutiva de irregularidad no invalidante (F.D. 4.5º). Tampoco es preceptivo el trámite de participación en su elaboración, ya que se trata de un acto administrativo y no de una disposición de carácter general (F.D. 4.6º).

7. CONTINÚAN LAS CONTRIBUCIONES A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE

Como en años precedentes, el régimen de responsabilidad patrimonial originado por ejemplares de fauna silvestre sigue los criterios ya expuestos en anteriores Observatorios, y que la jurisprudencia sobre la materia ha dado lugar a la creación de un cuerpo de doctrina reiterada, que, en sus líneas generales no ha variado y que por limitaciones de espacio del presente estudio no podemos desarrollar al detalle.

Destacamos, no obstante, las SSJCA núm. 1 de Logroño núms. 173/21 y 174/21, recs. 154/21 y 143/21 (Ponente: D. Carlos Coello Martín), por sistematizar brillantemente el régimen legal aplicable a esta materia. Así mismo, la SJCA núm. 2 de Valladolid núm. 188/21, de 4 de noviembre, rec. 109/21, donde deja claro el criterio general de que no basta para entender cumplido el requisito de deber de conservación la simple limpiezas de la vía, asfaltado y colocación de señales de peligro, sino que se exige un plus que se concreta en la adopción de las medidas pertinentes para que la carretera se pueda usar en condiciones mínimas de seguridad, pues es preciso entender conjuntamente toda la normativa aplicable y no sólo la D.A. 9ª (Ley 17/2005). No se trata, en definitiva, de eliminar todos y cada uno de los peligros existentes, sino de garantizar la posibilidad de circular por la vía sin que el peligro se vea aumentado por circunstancias externas (F.D. 4º).

8. AJUSTE LEGAL DEL DERECHO DE TANTEO Y RETRACTO EN TERRENOS CINEGÉTICOS EN CASTILLA Y LEÓN

Exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se reconoce en su normativa de caza el derecho de tanteo y retracto sobre los aprovechamientos cinegéticos. Empero, la configuración legal de este instituto adolecía de graves deficiencias, llegando a considerarse sin ambages como inconstitucional en cuanto reguladora de relaciones entre particulares¹. Atendiendo a estos reparos, el legislador autonómico la ha reconfigurado en el art. 25.5 (Ley 4/2021). A tal fin introduce dos novedades: primeramente, reserva el ejercicio de esos derechos sólo sobre los aprovechamientos cinegéticos procedentes de los terrenos de propiedad pública, y, además, es un derecho potestativo, sólo introducido por acuerdo *inter partes*, sin imperativo legal alguno. De este modo, a la par que se eluden los inconvenientes legales de la anterior normativa (ausencia de título competencial de la Comunidad Autónoma citada sobre Derecho privado, y

¹ GARCÍA ASENSIO (2017:563-566).

que se constituían preceptivamente a favor de particulares), se sigue favoreciendo la continuidad en la gestión cinegética, loable finalidad perseguida con estas medidas.

9. NECESIDAD DE JUSTIFICACIÓN EN LA CATALOGACIÓN DE LAS ESPECIES DE FAUNA Y EFECTOS DE LA MISMA

La STSJ de Navarra núm. 102/21, de 31 de marzo, rec. 470/19, repara la aprobación del listado navarro de especies silvestres en régimen de protección especial, que establece un nuevo catálogo de especies de flora amenazadas y actualiza el catálogo de especies de fauna amenazadas, todo ello de Navarra. Primeramente, porque no justifica materialmente la eficacia y proporcionalidad de la medida, eso sí, fuera de una mera justificación-explicación formal en la E. de M. Además, considera que la categorización de especies discutida excede del ejercicio de la potestad reglamentaria pues no se circunscribe a desarrollar una previsión legal sino a la reducción de categorías que precisa de regulación por norma con rango de ley. Y es que ha operado una reducción material de las categorías de protección al mínimo legalmente exigido, aunque formalmente las respete, yendo de este modo el Decreto Foral más allá de lo que le permite la ley, con infracción del principio de jerarquía normativa.

Por otra parte, en cuanto al régimen de protección, la STJUE de 4 de marzo de 2021 (C-473/19 y acumulado) declara contrario a la normativa comunitaria las prácticas nacionales con arreglo a las cuales las prohibiciones establecidas sólo abarquen las especies incluidas en la lista del Anexo I de la Directiva de Aves, las que se encuentran en peligro a un determinado nivel o las que sufren un declive a largo plazo de la población. Además, que el art. 12.1, apartados a) a c), de la Directiva de Hábitats debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, se opone a una práctica nacional según la cual, en caso de que una actividad humana, como una medida de explotación forestal o de ordenación del territorio, no tenga claramente como objetivo la muerte o la perturbación de especies animales, las prohibiciones establecidas en esa disposición sólo se aplican si hay riesgo de que dicha actividad cause un perjuicio en el estado de conservación de las especies de que se trate, y de que, por otra parte, la protección ofrecida por la referida disposición no deja de aplicarse a las especies que hayan alcanzado un estado de conservación favorable. Y, por último, que el art. 12.1.d), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una práctica nacional conforme a la cual, a pesar de que las medidas preventivas no impidan la pérdida de funcionalidad ecológica del hábitat natural de la especie de que se trate en una zona concreta, ya sea por daño, destrucción o

deterioro, directa o indirectamente, de forma aislada o acumulativa, sólo se impone la prohibición establecida en dicha disposición en caso de que sea probable que se deteriore el estado de conservación de la especie.

Este criterio expansivo en la interpretación de las normas reguladoras del régimen de protección de las especies, especialmente en lo que concierne a la conservación de su hábitat, queda patente también en la STJUE de 28 de octubre de 2021 (C-357/21), sobre afección de un proyecto a las zonas de descanso y lugares de reproducción del hámster común (*Cricetus cricetus*). El Tribunal considera que es preciso garantizar que los lugares de reproducción y las zonas de descanso de una especie animal protegida no sean deteriorados ni destruidos por las actividades humanas, de forma que sigan ofreciendo las condiciones necesarias para que dicha especie animal pueda descansar o reproducirse en ellos con éxito. Tal evaluación debe tener en cuenta las exigencias ecológicas propias de la especie animal a la cual pertenezca el ejemplar en cuestión, así como la situación de los ejemplares de esta especie animal que ocupan el lugar de reproducción o la zona de descanso de que se trate. De ahí que se entiende que el concepto de “*lugar de reproducción*” que se recoge en el art. 12.1.d) de la Directiva de Hábitats incluye también las inmediaciones de ese lugar en la medida en que sean necesarias para que las especies animales protegidas por dicha Directiva, como el hámster común, puedan reproducirse con éxito. Además, dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que los lugares de reproducción de una especie animal protegida deben gozar de protección durante el tiempo que sea necesario para que esta especie animal pueda reproducirse con éxito, de modo que esta protección se extiende también a los lugares de reproducción que ya no están ocupados, siempre que exista una probabilidad suficientemente elevada de que dicha especie animal vuelva a tales lugares. Y, por último, también debe interpretarse en el sentido de que los conceptos de “*deterioro*” y de “*destrucción*” que figuran en dicha disposición se refieren, respectivamente, a la reducción progresiva de la funcionalidad ecológica de un lugar de reproducción o de una zona de descanso de una especie animal protegida y a la pérdida total de dicha funcionalidad, con independencia del carácter intencionado o no de tales daños.

A más abundamiento, la STJUE de 17 de marzo de 2021 (C-900/19) analiza la posibilidad de uso de sistemas tradicionales de caza, en este caso de la liga para captura de zorzales (*Turus sp.*) y mirlos comunes (*Turdus merula*), concluyendo con que, en primer lugar, el art. 9, apartados 1 y 2, de la Directiva de Aves debe interpretarse en el sentido de que el carácter tradicional de un método de captura de aves no es suficiente, por sí solo, para justificar que dicho método no pueda ser sustituido por otra solución satisfactoria, en el sentido de la referida disposición. Además, el art. 9, apartado 1, letra c), de la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de

que se opone a una normativa nacional que autoriza, como excepción a lo dispuesto en el art. 8 de la citada Directiva, un método de captura que supone capturas accesorias, siempre que éstas, aunque sean de escaso volumen y se produzcan durante un período limitado, puedan causar a las especies capturadas accidentalmente daños que no sean insignificantes.

Por último, la SAP de Barcelona núm. 279/21, de 19 de abril, rec. 175/20, recuerda que con la reforma operada en 2015 en el art. 334 (CP) se contempla también como delito la mera posesión de la fauna silvestre protegida, incluso en el caso de cetrería, pues ésta no tiene que ir necesariamente asociada al comercio (F.D. 2º).

10. MÁS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES SOBRE EL SILVESTRISMO Y CAPTURA DE FRINGÍLIDOS

En los últimos años detectamos una regular aportación jurisprudencial al régimen legal del silvestrismo, enmarcada en la dialéctica entre la enraizada y popular cría de estas aves y la necesidad de protección de las especies objeto de esta actividad, existiendo pronunciamientos contradictorios en los Tribunales. Entre los que defienden su ejercicio tenemos la STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 379/21, de 27 de julio, rec. 40/19, al entender que no existe base legal ni informes técnicos para decretar la no concesión de autorizaciones excepcionales fuera del cupo de capturas de fringílicos, no aplicando el Dictamen Motivado (CE) de 17 de mayo de 2018 que estimaba la necesidad de adelantar el final del periodo transitorio de permisos de captura, tenencia y cría de estas aves para participación en concursos de canto. Esta inaplicación se fundamenta en que este tipo de resoluciones europeas no producen ningún efecto jurídico vinculante frente a los destinatarios (F.D. 3º).

En el otro grupo se encuentra la STSJ de La Rioja núm. 47/21, de 2 de marzo, rec. 289/19, que determina la validez de una denegación de un permiso para capturar fringílicos en base a que la normativa aplicable (art. 5 Directiva de Aves y art. 54.5 Ley 42/2007) asume un principio de cautela o precaución, conforme el art. 191 (TFUE), pues pretende garantizar un elevado nivel de protección del Medio Ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo (F.D. 4º), sin que pueda entrar en juego el régimen de excepciones del art. 9 de dicha Directiva al interpretarse en sentido estricto (F.D. 3º).

Por otro lado, en el ámbito penal se detecta la que era previsible acogida de la doctrina fijada en la STS de 30 de octubre de 2020, ya comentada en el correspondiente Observatorio, como ocurre en la SAP de

Madrid, Sección 16^a, núm. 205/21, de 22 de abril, rec. 484/21, al enjuiciar la colocación de unas ramas impregnadas de pegamento con la finalidad de capturar estas aves con reclamo. Se concluyó que este método de caza no selectivo no es lo suficientemente idóneo para generar un riesgo de destrucción de la riqueza animal, por lo que no es siempre equiparable al riesgo que introduce la caza con explosivos o con veneno (F.D. 3^o). En definitiva, en estos casos es preferible la tramitación de un expediente sancionador en el ámbito administrativo que intentar obtener una sentencia condenatoria por un delito contra la fauna del art. 336 (CP).

Nos encontramos ante otra situación distinta si se verifica la aprehensión de aves utilizando dicho método. Es el caso de la SAP de Madrid, Sección 2^a, núm. 507/21, de 29 de julio, rec. 1077/21, respecto a la captura de jilgueros (*Carduelis carduelis*), pues están excluidos por la normativa autonómica de las especies cazables y el enjuiciado no disponía de autorización excepcional para su captura (F.D. 7^o), por lo que conforma la comisión de un delito contra la fauna (art. 336 CP).

Por último, y como mera curiosidad, citaremos dos sentencias. Así, la STSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, 172/21, de 10 de febrero, rec. 1455/20, por aceptar la paradoja de que un seguro de caza concertado como silvestrista deba cubrir los daños que se autoinfringió un cazador en su tobillo tras el disparo accidental de su escopeta, lo que llama la atención por cuanto las armas de fuego no son instrumentos necesarios para la práctica del silvestrismo. Y la SAP de Bilbao núm. 22/21, de 24 de marzo, rec. 56/20, por rechazar la condena a un delito de estafa por la venta a través de la página web de "Milanuncios" de unos ejemplares de jilgueros mutados que luego resultaron no ser tales. El comprador no fue diligente para proteger su dinero, pues (i) es criador de este tipo de animales, (ii) el precio era notablemente inferior al que corresponde a los animales mutados, (iii) no exigió ni se le entregó la documentación legalmente exigida, y (iv) era consciente que se podía obtener fotografías de estos animales y colgarlas en internet. De ahí que se concluya que no adoptó las mínimas precauciones, por lo que no hubo engaño (F.D. 3^o).

11. UTILIZACIÓN DE MEDIOS NO SELECTIVOS PARA CAPTURA DE FAUNA

Primeramente, la STSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, núm. 845/21, de 27 de mayo, rec. 546/18, confirma que la caza de depredadores no puede hacerse mediante métodos no selectivos, como la jaula-trampa. Pero, además, destaca esta sentencia por la justificación de las agravantes

aplicadas: el mero uso de trampas-jaulas como el de sustancias tóxicas genera un riesgo no sólo directo para las especies que pudieran tener contacto con dicha sustancia sino también indirecto para los depredadores que se alimentan de roedores intoxicados con el veneno, además del obvio del uso de ese método no selectivo como lo acredita la captura de una gineta (*Genetta genetta*). Además, como la finalidad de estas actuaciones era evitar la competencia de depredadores naturales sobre las piezas de caza ha generado un mayor beneficio a la explotación cinegética (F.D. 6º).

Por otro lado, se constata nuevamente la aplicación y extensión de la doctrina marcada por la citada STS 562/20 de 30 de octubre. Es el caso de la SAP de Lérida núm. 104/21, de 22 de marzo, rec. 40/21, que consideró que la pesca con trasmallos, aunque sea un arte no selectivo, no incurre en riesgo para la biodiversidad, entendido como perjuicio a un número relevante de ejemplares de la especie junto al riesgo de afectación a otras especies. De ahí que se concluya con que el uso de estas redes carece de la incapacidad selectiva inherente al uso de explosivos o del veneno, aún más cuando administrativamente fue calificado como infracción leve (F.D. 2º).

12. PESCA: ENTRE EL REPARTO DE CUOTAS Y LA REGULACIÓN DEL TURISMO PESQUERO

De entre las resoluciones jurisprudenciales llaman la atención, primeramente, aquéllas cuyo objeto es determinar si los criterios de reparto de pesca establecidos en una Ley son de obligada aplicación o resultan compatibles con una asignación lineal, total o parcial, de las posibilidades de pesca. La STS núm. 622/21, de 5 de mayo, rec. 608/19, fija que la Ley no atribuye a esos criterios ningún carácter exclusivo y excluyente, sino que han de concurrir con aquellos otros que resulten adecuados para la consecución de los objetivos de gestión de recursos en cada caso. En parecido sentido, la SAN de 26 de marzo de 2021, rec. 688/18, al juzgar la reducción de cuota asignada a la captura de sardina (*Sardina pilchardus*) mediante barcos artesanales vinculados al tradicional arte del xeito, propio de Galicia, pues es proporcionado al sistema de capturas histórico, criterio contenido en la Ley, a pesar de tratarse de un método ancestral respetuoso con el Medio Ambiente.

Otro grupo de resoluciones judiciales se refieren a la pesca ilegal de la anguila (*Anguilla anguilla*) como delito contra la fauna (art. 334 CP). La SAP de Bilbao núm. 90229/21, de 20 de julio, rec. 77/21, lo considera inexistente por cuanto exige una peligrosidad material de la acción para establecer su delimitación respecto a la sanción administrativa, y en base al principio de

proporcionalidad valora el peligro, y en el caso concreto enjuiciado la nimiedad de las capturas y la ocasionalidad del hecho conduce a la falta de antijuridicidad por carecer de entidad para menoscabar o lesionar el bien jurídico protegido. La SAP de Bilbao núm. 90234/21, de 9 de septiembre, rec. 138/21, absuelve a unos poseedores de una olla de angulas que afirmaban fueron regaladas sin identificar a las personas que supuestamente las regalaron, por falta de pruebas.

Por último, normativamente existen algunas novedades destacables, especialmente en la regulación del turismo pesquero, como el Decreto 143/21, de 25 de mayo, del País Vasco, y el Decreto 31/21, de 31 de mayo, de las Islas Baleares. En ambos casos se destaca la exigencia de obtener una autorización específica (salvo menores de 14 años en el segundo caso).

13. APUNTES SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS

Como viene siendo habitual, no faltan los pronunciamientos jurisprudenciales sobre el comercio internacional de especies amenazadas. Como curiosidad diremos que muchos de los casos son descubiertos por publicitarse la venta en la página web "*Milanuncios*", auténtico filón para las fuerzas de seguridad que persiguen este tipo de infracciones legales.

La condena por un delito de posesión y comercialización de especies de fauna protegida (art. 334 CP) es compatible con la incoación de un expediente administrativo por los mismos hechos, en la medida en que éste quede en suspenso, conforme la SAP de Madrid 127/21, de 9 de marzo, rec. 205/21, F.D. 2º (en el mismo sentido, pero en el orden contencioso-administrativo, la STSJ de Andalucía núm. 1308/21, de 31 de mayo, rec. 887/18, al estimar un recurso por preceder una Sentencia firme de condena por un delito del art. 334.1.b) (CP)). Además, según esta misma Sentencia, la tipicidad en este delito no viene únicamente de su inclusión en un catálogo administrativo, sino que requiere la constancia objetiva de que la especie esté amenazada o en peligro de extinción. Y tampoco es suficiente alegar la antigüedad de la pieza, pues en tal caso el cumplimiento de la normativa CITES quedaría a expensas de la voluntad particular, sino que debe quedar acreditada ante el organismo CITES de cada Estado, que tiene la facultad de certificarla. También en el ámbito penal, la SAP de Santa Cruz de Tenerife núm. 104/21, de 24 de marzo, rec. 301/21, establece que para poder condenar por el tráfico de especies es necesario que se verifique la transmisión de ejemplares de fauna silvestre a terceros, lo que va más allá de la mera adquisición o tenencia de los mismos.

En cambio, en el ámbito administrativo, las resoluciones judiciales se centran en casos de infracciones por contrabando. Destacamos el supuesto en que se considera que no hay infracción bien porque la antigüedad de la pieza es anterior al Convenio CITES (SAN de 15 de septiembre de 2021, rec. 36/19), bien porque la tenencia de una pieza es objeto de un regalo por parte del empleador (en cuyo caso la conducta es típica y antijurídica, pero no culpable por cuanto al aceptar el regalo el particular no era plenamente capaz de entender la ilicitud de su comportamiento ni que el ordenamiento jurídico le exigiera que actuara de otro modo) (STSJ de Andalucía, Sede de Málaga, núm. 1085/21, de 7 de mayo, rec. 773/19, F.D. 3º).

El decomiso en estos casos es objeto de dos resoluciones judiciales. La acabada de citar SAN de 15 de septiembre de 2021 aclara que no procede la devolución de los bienes objeto del contrabando dado que la sanción comporta el decomiso, la confiscación de los bienes objeto de la infracción, y con ello la pérdida de propiedad sobre los mismos (F.D. 4º). Y la STJUE de 12 de mayo de 2021 (C-87/20), ante el decomiso de 6 latas de caviar de esturión de 50 gramos cada una sin disponer de permiso de importación, y la alegación de que se trataba de "*efectos personales o enseres domésticos*" por ir destinadas a ser regaladas a un tercero. Dada la obligación de hacer una interpretación estricta, se concluye que debe decomisarse la totalidad del producto, incluso la que no excedía el límite autorizado de 125 gramos, declarando que por "*efectos personales o enseres domésticos*" puede entenderse el caviar de importación que va destinado a ser regalado a un tercero, excluyendo toda finalidad comercial, eximiéndose por tanto de presentar un permiso de importación.

14. CONSECUENCIAS DE LA AFECTACIÓN DE LAS OBRAS EN LA FAUNA

Dos Sentencias a destacar tratan brevemente este tema. La primera, la STSJ Castilla y León, Sala de Valladolid, núm. 792/21, de 1 de julio, rec. 548/17, determina que la presencia de una especie protegida, en este caso el urogallo cantábrico (*Tetrao urogallus cantabricus*), en las inmediaciones de una infraestructura (en el supuesto analizado un parque eólico) no influye en las vinculadas (subestación) (F.D. 4º). La segunda, la SAP de Madrid núm. 70/21, de 22 de septiembre, rec. 4462/17, recaída en un caso por delitos contra la ordenación del territorio, es importante por cuanto reconoce la trascendencia legal de la afectación de unas obras a la fauna protegida de un espacio cuyo valor ha sido reconocido administrativamente, aunque no haya sido de forma directa, sino que basta que lo sea en potencia.

15. ALGUNAS SENTENCIAS SOBRE CAZA FURTIVA

Hay escasos pronunciamientos judiciales de interés sobre caza furtiva. Así, la STSJ de La Rioja núm. 66/21, de 24 de marzo, rec. 42/20, y en el caso de una infracción por caza furtiva, declara que el conductor del vehículo, medio usado para buscar los animales, también es autor de la misma, por cuanto quien transporta al que dispara materialmente también está cazando (F.D. 2º). Por otro lado, la STSJ de Castilla y León, Sala de Valladolid, núm. 933/21, de 16 de septiembre, rec. 933/21, considera que la caza en días de fortuna por niebla tiene un componente de apreciación subjetiva, concretamente sobre la intensidad o densidad de la misma, componente necesario para valorarla jurídicamente.

16. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales en España*. Barcelona: Atelier. 2017, 741 p.

Ruido: tráfico rodado y contaminación acústica

Josep M. Aguirre I Font

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TRÁFICO RODADO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. 2.1. El tráfico rodado como principal foco de contaminación acústica en nuestras ciudades. 2.2. Los incumplimientos de los estados en materia de tráfico rodado en dos pronunciamientos del TJUE y el TEDH. 2.2.1 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava), de 13 de enero de 2022, asunto C-683/20 2.2.2 Sentencia del TEDH de 14 de octubre de 2021, demandas 75031/13, 75282/13, 75286/13 y 75292/13 (Kapa y otros c. Polonia). 3. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN 2021. 3.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2021: las relaciones entre ley y reglamento y los límites de la normativa autonómica. 3.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de julio de 2021: las obligaciones de los emisores acústicos. 3.3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 21 de abril de 2021: los límites del reglamento sancionador y su relación con la ley. 3.4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 27 de mayo de 2021: inactividad municipal frente al ruido. 3.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de abril de 2021: acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el planeamiento. 4. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2009, DE 4 DE JUNIO, DEL RUIDO, DE CASTILLA Y LEÓN Y LA LEY FRANCESA PARA PROTEGER EL PATRIMONIO SENSORIAL DE LA CAMPIÑA FRANCESA. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La vuelta a la normalidad pospandémica ha devuelto la vida a las ciudades y también sus problemas de contaminación acústica y del aire, que tienen en el tráfico rodado su principal foco. Los datos de diferentes estudios e informes acreditan que el tráfico rodado es la principal fuente de ruido ambiental en las ciudades europeas y uno de sus principales riesgos ambientales para la salud y el bienestar. Las medidas adoptadas hasta ahora, en el marco de la Directiva de Ruido Ambiental, han resultado insuficientes para frenar la contaminación acústica, y las proyecciones futuras prevén un aumento de la población expuesta al ruido. Ante este contexto es necesario replantearse los actuales instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y articular, de forma conjunta, la lucha contra la contaminación acústica y contra la contaminación del aire para mejorar la calidad ambiental de nuestras ciudades.

ABSTRACT: The return to post-pandemic normality has brought life back to cities and also their noise and air pollution problems, which are the main sources of pollution from road traffic. The data, from different studies and reports, prove that road traffic is the main source of environmental noise in European cities and one of the main environmental risks for health and well-being. The measures adopted to date, within the framework of the Environmental Noise Directive, have been insufficient to curb noise pollution, and future projections foresee an increase in the population exposed to noise. Given this context, it is necessary to rethink the current instruments for combating noise pollution and articulate, jointly, the fight against noise pollution and air pollution to improve the environmental quality of our cities.

PALABRAS CLAVE: Ruido. Contaminación acústica. Medio ambiente. Tráfico rodado. Contaminación del aire. Salud.

KEYWORDS: Noise. Noise pollution. Environment. Road Traffic. Air pollution. Health.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2021 estuvo indiscutiblemente marcado por la progresiva reincorporación a la normalidad pospandémica, que ha devuelto al primer plano algunos de los principales problemas de contaminación de nuestras ciudades, como la contaminación del aire o la acústica, que son las principales responsables de enfermedades por motivos ambientales en Europa. Dos elementos contaminantes, el aire y la contaminación acústica, íntimamente relacionados con un mismo foco de contaminación: el tráfico rodado.

En la edición de este año centramos justamente la atención en el tráfico rodado, constatando —a partir de informes y estudios— que constituye el principal foco de contaminación acústica en Europa y es el origen de algunos de los incumplimientos de los estados en relación con la lucha contra la contaminación acústica. Un problema advertido no solamente por académicos e instituciones, sino también acreditado por los tribunales a partir de dos recientes sentencias del TJUE y del TEDH que analizamos en este trabajo. Todo ello sin perjuicio del tradicional repaso a las principales sentencias dictadas por los tribunales españoles en materia de contaminación acústica y a las novedades normativas.

2. EL TRÁFICO RODADO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La vuelta a la normalidad pospandémica ha significado, en este último año, un aumento considerable de la movilidad con transporte privado en relación con el 2020 —favorecido por una menor demanda de transporte público en el contexto de la covid-19—, e inevitablemente todo ello ha implicado, de nuevo, el aumento de ruido y contaminación del aire de nuestras ciudades.

Coincidiendo con esta nueva normalidad, diversos estudios académicos e informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, exponen los problemas que la contaminación acústica que tiene origen en el tráfico rodado provoca en los habitantes de las ciudades y ponen en evidencia que las políticas desarrolladas hasta ahora no han resultado suficientes para disminuir la contaminación acústica. Dicha realidad se constata también en la jurisprudencia, con dos condenas, por parte del TJUE y el TEDH, por inactividad administrativa y mala planificación frente a la lucha contra la contaminación acústica.

2.1. EL TRÁFICO RODADO COMO PRINCIPAL FOCO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN NUESTRAS CIUDADES

A pesar de la dificultad para evaluar los riesgos derivados de la contaminación acústica, que no es visible y tampoco deja huella, un reciente estudio impulsado por el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) en más de 700 ciudades europeas,¹ a partir de los mapas estratégicos de ruido

¹ Sasha Khomenko, Marta Cirach, Jose Barrera-Gómez, Evelise Pereira-Barboza, Tamara Iungman, Natalie Mueller, Maria Foraster, Cathryn Tonne, Meelan Thondoo, Calvin Jephcote, John Gulliver, James Woodcock, Mark Nieuwenhuijsen. "Impact of road traffic

del tráfico rodado, concluye que dicho factor es la principal fuente de ruido ambiental en las ciudades europeas y uno de los principales riesgos ambientales para la salud y el bienestar. Las conclusiones son preocupantes: el 42 % de la población adulta en las ciudades analizadas estuvieron expuestos a niveles de ruido del tráfico rodado superiores a 55 dB L_{den} , un 7,6 % de adultos están muy molestos por el ruido del tráfico y podrían prevenirse anualmente 2,2 muertes por 100.000 habitantes si se cumpliera la recomendación de la OMS. Traducido en cifras más próximas el estudio calcula que se podrían evitar 47 muertos anualmente en Barcelona o 39 en Madrid, por poner dos ejemplos.² A pesar de ello el estudio concluía que se necesitan mayores esfuerzos para estandarizar los mapas estratégicos de ruido y aumentar la disponibilidad de datos sobre ruido y enfermedades a nivel de ciudad, para poder desarrollar una evaluación más precisa y completa de los impactos en la salud.

Las conclusiones del estudio son coincidentes con el *Environmental noise in Europe — 2020*, de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), que admitía que el ruido ambiental, y en particular el ruido del tráfico rodado, era un problema medioambiental importante que afecta a la salud y el bienestar de millones de personas en Europa. De hecho, según datos de la Agencia Europea del Medioambiente, la exposición a largo plazo al ruido es la causante de 12.000 muertes prematuras y contribuye a 48.000 nuevos casos de cardiopatía isquémica por año en el territorio europeo. Aunque, si tenemos en cuenta que las recomendaciones de la OMS se encuentran por debajo de los umbrales de notificación obligatoria de la Directiva sobre Ruido Ambiental, es muy probable que se estén subestimando los impactos significativos en la salud.

Todo ello dibuja una realidad en que no solamente no se ha conseguido reducir significativamente la contaminación acústica en la UE y acercarse a los niveles recomendados por la OMS para 2020 —que era un objetivo del VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE— sino que tampoco se ha cumplido la obligación de elaboración de los mapas de ruido —un 30 % de los datos requeridos no están disponibles, como también apuntaba el estudio de ISGlobal—, lo que sugiere que los países seguramente no han tomado las medidas oportunas para abordar la contaminación acústica.

noise on annoyance and preventable mortality in European cities: a health impact assessment”, *Environment International*, Vol. 162, 2022.

² Los datos se pueden consultar en el ranking sobre la salud urbana en 1.000 ciudades europeas elaborado por el [ISGlobal](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En relación específicamente con el tráfico rodado, el informe de la Agencia Europea del Medioambiente estima que 113 millones de personas se ven afectadas por niveles de ruido de tráfico a largo plazo de al menos 55 dB(A) durante el día, la tarde y la noche, un problema que, lejos de reducirse, se estima que aumentará, pues se proyecta que la población expuesta al ruido ambiental aumente debido al futuro crecimiento urbano y a una mayor demanda de movilidad.

En términos de soluciones, el informe apunta hacia las medidas de contaminación del aire en Europa, que también ofrecen beneficios colaterales en términos de reducción del ruido ambiental. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las estimaciones de costo-beneficio de las medidas de mitigación pueden ser más favorables si se tienen en cuenta los impactos positivos de abordar conjuntamente la calidad del aire y el ruido. Finalmente, el informe pone el foco en la necesidad de avanzar en la designación y protección de áreas tranquilas, también en las ciudades.

También el informe *Fronteras 2022: ruido, llamas y desequilibrios*, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que trabaja para identificar y llamar la atención sobre temas emergentes de interés ambiental, señala este año el problema del ruido. Los datos del informe apuntan al mismo problema: un promedio el 20 % de los ciudadanos de la UE están expuestos a niveles de ruido del tráfico rodado que se consideran nocivos, lo que no solo pone en riesgo el bienestar humano sino también la supervivencia de especies cruciales.

El informe pone el foco en la necesidad de replantear las políticas públicas de lucha contra la contaminación acústica de las últimas décadas, demasiado reactivas, reducir los niveles de ruido y tener en cuenta la necesidad de promover, proteger y fomentar los paisajes sonoros positivos o las zonas tranquilas.

Para superar las políticas reactivas, el informe sitúa el acento, en primer lugar, en la necesidad de abordar la gestión de los sonidos ambientales en la fase de desarrollo urbano, planificando y diseñando correctamente las ciudades para evitar los problemas posteriores. Hasta hoy las políticas de lucha contra la contaminación acústica se han focalizado en la reducción del ruido por parte de las fuentes emisoras y muy poco en la regulación del uso del suelo o la planificación urbana, y ello debe revertirse. Así mismo, en el informe se apunta la necesidad de desarrollar una política integrada que combine ruido y contaminación del aire, por tratarse de dos fuentes contaminantes íntimamente relacionadas en el caso del tránsito rodado —en los mismos términos que el informe de la AEMA.

En segundo lugar, el informe propone abordar la gestión de los sonidos ambientales no solamente desde la perspectiva de la contaminación, sino también como una oportunidad para promover entornos saludables, también conocidos como paisajes sonoros positivos. Los entornos sonoros positivos tienen un vínculo directo con el bienestar general, como puso de manifiesto la pandemia, y para promoverlos deben abordarse estrategias de planificación o cambios en las infraestructuras.

2.2. LOS INCUMPLIMIENTOS DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE TRÁFICO RODADO EN DOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TJUE Y EL TEDH

Los problemas que el tráfico rodado genera en términos de contaminación acústica, como han apuntado los informes citados, pueden tener diversos orígenes, pero dejan en mal lugar a la administración pública: sea por incumplimiento en sus obligaciones de facilitar datos sobre contaminación acústica o por mala planificación de ciudades e infraestructuras, que acaba fomentando entornos acústicamente nocivos.

Esta realidad se constata en dos pronunciamientos jurisprudenciales recientes en relación con la contaminación acústica: la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava), de 13 de enero de 2022, Asunto C-683/20, que condena a la República Eslovaca por incumplimiento de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y la Sentencia del TEDH de 14 de octubre de 2021, demandas 75031/13, 75282/13, 75286/13 y 75292/13 (Kapa y otros c. Polonia), que condena a Polonia por haber expuesto a los demandantes a graves molestias de ruido por el tráfico de una autopista —extremadamente intenso— a través de una carretera convencional. Analicémoslas.

2.2.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA OCTAVA), DE 13 DE ENERO DE 2022, ASUNTO C-683/20³

La Comisión Europea interpuso un recurso ante el TJUE, el 17 de diciembre de 2020, afirmando que la República Eslovaca había incumplido su obligación de enviarle los resúmenes de los planes de acción relativos a 445 grandes ejes viarios fuera de aglomeraciones y a dieciséis grandes ejes ferroviarios fuera de aglomeraciones, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, en relación con el anexo VI, de la Directiva 2002/49, de lo que deducía que la República Eslovaca no había elaborado planes de acción para esos ejes, por lo que había incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva.

³ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Por su lado, la República Eslovaca reconocía haber incumplido los plazos, pero añadía que el recurso había quedado sin objeto tras la presentación posteriormente de los planes de protección contra el ruido procedente de determinados grandes ejes ferroviarios y de protección contra el ruido procedente de determinados grandes ejes viarios.

Para abordar el eventual incumplimiento, la Sala parte de la premisa de que, conforme a su jurisprudencia, el incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado, y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios producidos posteriormente.

Partiendo de la premisa anterior, y ante el reconocimiento de la propia República Eslovaca de que no había elaborado planes de acción para los grandes ejes viarios y los grandes ejes ferroviarios en la fecha límite de 15 de agosto de 2017 —sino muy posteriormente, en 2020— el TJUE condena por incumplimiento a la República Eslovaca al no haber elaborado planes de acción para los grandes ejes viarios y los grandes ejes ferroviarios en plazo y al no haber comunicado a la Comisión resúmenes de dichos planes de acción.

Finalmente, y ante las alegaciones de la República Eslovaca de no ser el único Estado miembro que se había retrasado en el cumplimiento de las obligaciones sobre los planes de acción, el TJUE recuerda que un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado FUE alegando que otros Estados miembros también han incumplido o incumplen sus obligaciones.

2.2.2. SENTENCIA DEL TEDH, DE 14 DE OCTUBRE DE 2021, DEMANDAS 75031/13, 75282/13, 75286/13 Y 75292/13 (KAPA Y OTROS C. POLONIA)⁴

Una nueva sentencia del TEDH vuelve a poner de relieve la relación entre el artículo 8 del CEDH, el derecho al respeto a la vida privada y familiar, y la contaminación acústica. En este caso diversas demandas denuncian ante el TEDH a las autoridades estatales de la República de Polonia por haber desviado durante más de dos años el tráfico de una autopista —extremadamente intenso— a través de una carretera convencional que atravesaba el centro de una ciudad y se encontraba cerca de la casa de los demandantes. Todo ello comportó la exposición de los demandantes a graves molestias de ruido, que excedían de los límites permitidos, a vibraciones y gases de escape.

⁴ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En la valoración del Tribunal se parte de su consolidada jurisprudencia en relación con el artículo 8 del CEDH, que no solo protege el domicilio físicamente, sino también el disfrute tranquilo de ese espacio, lo que conlleva que puedan ser consideradas violaciones del derecho al respeto al domicilio no solamente la entrada no autorizada en el domicilio de una persona, sino también otros aspectos que no son físicos, como ruidos, emisiones u olores. En este sentido, a pesar de que el CEDH no recoge el derecho a un medio ambiente limpio, el TEDH reconoce que cuando un ciudadano se ve afectado por un daño ambiental grave, como la contaminación acústica, ello puede comportar una infracción del artículo 8 del CEDH. Por todo ello, el artículo 8 del CEDH exige a los estados tomar las medidas razonables y apropiadas para garantizar el derecho en él reconocido.

A partir de la citada jurisprudencia, el Tribunal entra a valorar el caso concreto, llegando a la conclusión de que las autoridades nacionales habían sido alertadas del problema potencial que podía producir el desvío de la autopista a una carretera convencional y, a pesar de ello, "lo ignoraron a sabiendas y continuaron desarrollando el proyecto de la autopista con total desprecio por el bienestar de los residentes de Stryków".

Aun así, el Tribunal también reconoce que las autoridades se enfrentaron al reto de mitigar el problema de tráfico derivado del desvío y que hicieron esfuerzos considerables para solucionar el problema, aunque dichos esfuerzos fueron en gran parte intrascendentes porque la ruta seguía siendo la preferida por los conductores.

Por todo ello, el Tribunal concluye que el desvío del tráfico por una vía no habilitada para tal fin y próxima a los domicilios de los demandantes, sumado a la falta de respuesta oportuna y adecuada de las autoridades a las molestias producidas, produjo una violación del artículo 8 del CEDH y obliga a indemnizar a los demandantes con 10.000 euros a cada uno por daños morales.

Con esta sentencia el TEDH reitera la posibilidad de defender el derecho a un medio ambiente sano indirectamente mediante el amparo del artículo 8 del CEDH, que protege el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Aun así, como pone de relieve María Pascual Núñez,⁵ la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, que reconoce "el acceso a un medio ambiente saludable y sostenible como un derecho universal", puede abrir la puerta a un futuro reconocimiento del medio ambiente sano como un derecho fundamental, lo que supondría un salto de escala histórico en la lucha por la protección del medio ambiente.

⁵ Comentario a la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*. Se puede consultar en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

3. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN 2021

Más allá del problema singular de la contaminación producida por el tráfico rodado, en la crónica jurisprudencial del pasado año 2021 destacan cinco sentencias de los tribunales superiores de justicia que abordan un abanico de problemas relacionados con la contaminación acústica: las relaciones entre ley y reglamento en la regulación de la contaminación acústica, las obligaciones de los emisores de ruido, la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica o la acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el planeamiento. A continuación las analizamos.

3.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2021: LAS RELACIONES ENTRE LEY Y REGLAMENTO Y LOS LÍMITES DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA⁶

El TSJM aborda el recurso formulado contra el Decreto 40/2019, de 30 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones. El Decreto impugnado articula modificaciones en los horarios de apertura de diferentes tipos de locales, y prohibiciones y obligaciones específicas sobre el funcionamiento de equipos o aparatos de música o cualquier otro medio de reproducción audio-musical.

La Sala estudia en primer lugar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma sobre medioambiente alegada por la actora, negando este extremo y reconociendo la competencia autonómica para la imposición de restricciones medioambientales de conformidad con su Estatuto y la propia jurisprudencia constitucional (STC 149/1991, de 4 de julio), que reconoce la facultad de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección y de desarrollar la legislación ambiental básica.

En segundo lugar, se analiza la “vulneración del principio de tipicidad y de legalidad de la prohibición de reproducir música antes de las nueve de la mañana”, alegada por la actora, por haberse equiparado, a efectos de infracción, el incumplimiento horario al “incumplimiento de las condiciones de insonorización de los locales”. En este punto la Sala da la razón a la actora, negando la posibilidad de introducir, por vía reglamentaria, una interpretación amplia del término “condiciones de insonorización” también referida al horario.

⁶ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Finalmente, la Sala valora la vulneración del principio de igualdad, alegada por la actora, al imponer una limitación únicamente a dos tipos de actividades, puesto que el resto de las del Catálogo tienen obligación de comenzar la actividad con posterioridad a las 10 horas. En este punto la Sala recuerda que la normativa impone unas condiciones de funcionamiento y de insonorización distintas a cada tipo de actividades y por ello no se pueden establecer comparaciones a los efectos de considerarse infringido el principio de igualdad.

La resolución justifica la competencia autonómica para establecer limitaciones a las actividades, con el objetivo de prevenir la contaminación acústica, y sin que ello suponga una restricción del principio de igualdad o de la libertad de empresa. Ahora bien, impone como límite a esta regulación que respete el principio de tipicidad en la regulación de las infracciones.

3.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 12 DE JULIO DE 2021: LAS OBLIGACIONES DE LOS EMISORES ACÚSTICOS⁷

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM analiza en este caso un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra una sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo en el cual se estimaba un recurso de ADIF contra una Resolución de la directora general de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid que ordenaba a ADIF la adopción de medidas correctoras en el plazo de un mes de las deficiencias detectadas, en materia de ruido y vibraciones, por el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 a su paso por una calle de Madrid.

El conflicto tiene origen en la denuncia de unos vecinos, ante el Ayuntamiento de Madrid, en la que resaltan los ruidos y vibraciones procedentes de los trenes y las molestias ocasionadas en su vivienda. Fruto de un informe de inspección posterior, el Ayuntamiento de Madrid aprecia que los ruidos y vibraciones se corresponden con los generados por el tránsito ferroviario, confirmándose la correspondencia directa entre el paso de trenes y los ruidos apreciados en la vivienda. Como consecuencia de lo anterior se tramita y se resuelve un expediente de medidas correctoras en que se insta a ADIF para que, en el plazo de un mes, adopte las medidas precisas para conseguir que los niveles sonoros generados por el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 y transmitidos a la vivienda no superen los límites fijados en la Ordenanza municipal.

⁷ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En la sentencia de instancia el juzgado valora que las viviendas son posteriores a la línea de tren, que la Junta de Compensación era concedora de los ruidos, que RENFE, en el trámite de autorización de las viviendas, se inhibió de responsabilidad y daños causados por las vibraciones y ruidos, y finalmente que en el momento de construcción no estaba vigente la legislación en materia de ruido; por ello entiende que la adopción de las medidas correctoras no corresponde a ADIF.

La Sala entra en el análisis del conflicto recordando que la legislación en materia de ruido también se aplica a los emisores acústicos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del ruido. De hecho, la previsión del artículo 12.5 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, dispone que “los titulares de emisores acústicos, cualquiera que sea su naturaleza, están obligados a respetar los correspondientes valores límite” sin excepciones, en relación con la antigüedad de los citados emisores. La Sala recuerda, así mismo, que RENFE no puede inhibirse de las responsabilidades con la simple emisión de un informe, por ser contrario a las previsiones del artículo 12.5 de la Ley del Ruido, porque la exención de responsabilidad no opera en relación a terceros que no fuesen la propia Junta de Compensación, alegando que los niveles de ruido pueden haber aumentado y porque en el momento de finalizar las obras RENFE tampoco realizó controles posteriores para acreditar si en aquel momento los niveles de ruido superaban los límites permitidos.

Por todo ello, estima el recurso contencioso-administrativo y obliga a ADIF a adoptar las medidas correctoras que se consideren pertinentes para limitar el ruido. Ahora bien, en relación con los costes de dichas medidas, la sentencia deja abierta la posibilidad de que ADIF pudiera repetir o accionar contra quien considerara responsable, pues la legislación del sector ferroviario prevé que las obras llevadas a cabo en zona de dominio público y zona de protección que tengan por finalidad limitar el ruido que provoca el tránsito por las líneas ferroviarias sean costeadas por los promotores de estas.

3.3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (GRANADA), DE 21 DE ABRIL DE 2021: LOS LÍMITES DEL REGLAMENTO SANCIONADOR Y SU RELACIÓN CON LA LEY⁸

En esta sentencia el TSJA analiza una cuestión de ilegalidad planteada por el juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Granada, que considera que la previsión del artículo 58.1.a).2º del Decreto

⁸ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, es contraria a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, al definir como infracción grave “la superación en más de 6 dBA de los valores límites de emisión aplicables establecidos en el presente Reglamento”.

En la Ley 7/2007, defiende el juez de instancia, las infracciones muy graves exigen no solo superar los valores límites de emisión acústica sino también que se produzca un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas. El cuestionado Reglamento, en cambio, establece un valor de emisión acústica de referencia sin exigir que se justifique que se pone en peligro grave la seguridad o la salud de las personas, como exige la Ley.

La Sala entra a valorar el conflicto con un análisis del contenido y alcance del principio de la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador, recordando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoce que la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales, aunque “se exige en todo caso la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal”.

Partiendo de lo anterior, la Sala analiza la cuestionada infracción y pone de relieve que la solución adoptada por el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía que, en el apartado segundo del mismo artículo 58, regula que “con carácter general, a los efectos de lo establecido en el artículo 137 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, se considerará que se produce un daño o deterioro para el medio ambiente o que se ha puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas la superación en más de 6 dBA de los valores límites aplicables”. Mediante esta técnica el Reglamento entra a precisar el concepto jurídico indeterminado de la Ley “definiendo unos índices acústicos objetivos y mensurables, creando seguridad jurídica donde existía un margen de subjetividad, con respeto de la antijuridicidad legalmente prevista y del principio de reserva de ley”.

Por todo ello, la Sala desestima la cuestión de ilegalidad, al considerarse ajustada a derecho la determinación reglamentaria de los valores límite de emisión acústica, que aportan seguridad jurídica.

3.4. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN (VALLADOLID), DE 27 DE MAYO DE 2021: INACTIVIDAD MUNICIPAL FRENTE AL RUIDO⁹

En este caso la Sala contenciosa del TSJCyL conoce de un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Palencia contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palencia de 10 de julio de 2020. En esa sentencia se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un ciudadano en que se condena a ese Ayuntamiento a llevar a cabo el cierre permanente de las instalaciones deportivas ubicadas en el patio del Colegio Público Jorge Manrique para evitar los ruidos y vibraciones que se transmiten a la vivienda del demandante desde dicho patio.

En la sentencia de instancia se ponía de manifiesto la inactividad municipal, que no había dado respuesta a los numerosos escritos del demandante referidos a los ruidos y molestias que le causaban en su vivienda procedentes del patio del citado Colegio, en especial por la actividad del juego de baloncesto, al colindar la ubicación de una canasta con la pared de su vivienda, lo que también fue denunciado por una asociación de vecinos, que tampoco recibió respuesta del Ayuntamiento.

Entrando en la valoración del recurso, la Sala desestima la primera alegación del Ayuntamiento, que consideraba que no se había efectuado correctamente la apreciación de la prueba practicada. En este sentido, en la sentencia de instancia el recurrente presentó una pericial que acreditaba la superación de los límites permitidos, y en cambio el Ayuntamiento no había desvirtuado el informe pericial ni había llevado a cabo ningún control en vía administrativa, a pesar de las numerosas denuncias.

En relación con la segunda alegación del Ayuntamiento, que afirma que el cierre “permanente” de las instalaciones deportivas del Colegio carece de motivación y apoyo normativo, la Sala también la desestima al recordar que el cierre no es permanente sino únicamente temporal “hasta que se adopten las medidas correctoras suficientes para que las actividades deportivas no superen el límite de ruido establecido normativamente” y limitado a las actividades productoras del ruido.

La Sentencia vuelve a poner de relieve, una vez más, la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica, en que literalmente se ignoran las denuncias particulares, un hecho singularmente preocupante cuando el emisor tiene origen en actividades o instalaciones públicas, como es el caso.

⁹ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

3.5. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 15 DE ABRIL DE 2021: ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD ACÚSTICA EN EL PLANEAMIENTO¹⁰

En el pleito, la Sala del TSJM conoce de la impugnación planteada por una asociación en relación con la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOUM-97 por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Entre los diferentes motivos de impugnación, por lo que aquí nos ocupa, la actora solicita nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por infracción de la legislación relativa a la contaminación acústica.

Según el Ayuntamiento y la promotora, el expediente administrativo consideró que los valores objetivos de calidad acústica eran los propios de las áreas urbanizadas existentes y que la acreditación del cumplimiento de esos objetivos, más exigentes que los establecidos por la legislación estatal posterior, debería hacerse en el Plan Parcial de Reforma Interior.

Por otro lado, la actora afirma, en base a su informe pericial, que se incumplen los objetivos de calidad acústica, con infracción de la normativa de aplicación y con riesgo para el bienestar, salud y calidad ambiental y de vida de los futuros habitantes del área: tanto en relación con la aplicación de una normativa no vigente en el momento de aprobación de la Modificación Puntual, como en la utilización de unos valores de referencia erróneos, como en el cálculo de los niveles de ruido.

Pero a criterio de la Sala, “la cuestión no es si las mediciones de ruido que se han de aplicar son una u otras sino si las medidas que se acuerdan son suficientes para paliar la existencia de ese ruido, pues el estudio acústico está realizado y, con la citada documentación, a criterio de este Tribunal, se ha dado cumplimiento por la Modificación Puntual impugnada a la normativa sectorial vigente cuando se emiten esos informes”. De hecho, la Sala pone el acento en que los informes hacen una remisión al futuro PPRI imponiendo la necesidad de contar con un informe acústico más pormenorizado, pues ya en ese momento se conocerá con mayor exactitud el desarrollo de la modificación y las consecuencias del ruido en las futuras edificaciones.

Según la Sala, el futuro estudio acústico del plan de desarrollo y los proyectos de edificación se ajustarán obviamente a la normativa vigente ya en ese momento de su elaboración y aprobación, sin perjuicio de la actual modificación que, a criterio de la Sala, cumple la normativa vigente en su tramitación.

¹⁰ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Por todo ello, desestima el motivo de impugnación en relación con la contaminación acústica, a pesar de que la Sentencia termina anulando la modificación puntual por falta de alternativas en la memoria ambiental y falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica.

4. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2009, DE 4 DE JUNIO, DEL RUIDO, DE CASTILLA Y LEÓN Y LA LEY FRANCESA PARA PROTEGER EL PATRIMONIO SENSORIAL DE LA CAMPIÑA FRANCESA

Las modificaciones normativas en materia de ruido en España, a lo largo del año 2021, han sido mínimas y se focalizan en la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que incorpora una serie de modificaciones a la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, de Castilla y León. Se trata de modificaciones menores que buscan armonizar la regulación contenida en dicha ley con el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, así como introducir otras modificaciones con el fin de adaptar los requisitos que deben cumplir determinadas actividades que estaban sujetas al régimen de licencia ambiental y han pasado a estar sometidas al de comunicación ambiental.

En cambio, nos parece mucho más interesante una Ley aprobada por la Asamblea Francesa, la Ley nº 2021-85, de 29 de enero de 2021, destinada a definir y proteger el patrimonio sensorial de la campiña francesa. La nueva legislación nace con el objetivo de proteger mejor los “sonidos y olores de la campiña francesa” contra eventuales acciones que persigan definir a los mismos como formas de contaminación.

En este sentido, resulta jurídicamente relevante que la Ley modifique el código ambiental para definir que los sonidos y olores que caracterizan a los espacios naturales son parte del patrimonio común de la nación, lo que proyecta obligaciones en relación con el Estado francés para su conocimiento, protección, desarrollo, restauración, rehabilitación y gestión, y para la conservación de su capacidad de evolución y la salvaguardia de los servicios que prestan que son de interés general, para contribuir al objetivo de desarrollo sostenible.

Por otra parte, la Ley dispone que los inventarios generales del patrimonio cultural en las zonas rurales deben ayudar a conocer y dar a conocer la riqueza del patrimonio inmobiliario y mueble conservado, su relación con el paisaje y, en su diversidad de expresiones y usos, las actividades, prácticas y saberes agrícolas asociados. Esta información debe enriquecer el conocimiento del patrimonio cultural en general y es susceptible de contribuir a la elaboración de documentos urbanísticos.

Finalmente, se regula que, en el plazo de seis meses a partir de la promulgación de la citada ley, el Gobierno someterá al Parlamento un informe en el que se estudie la posibilidad de introducir en el Código Civil una definición de perturbaciones en la vecindad, con la correspondiente acción de responsabilidad, a partir del análisis de la numerosa jurisprudencia sobre conflictos de vecindad, en particular con respecto al medio ambiente en las zonas rurales.

Esta regulación supone de facto una protección de determinados sonidos —como el canto del gallo— que eventualmente podrían ser considerados contaminación acústica, no solo por la vía de la protección del patrimonio cultural, como se había intentado en España en relación con las campanas, sino directamente en la legislación ambiental, al considerar que forman parte del patrimonio ambiental. Una solución que permite moldear la aplicación de la legislación de contaminación acústica a las singularidades de las zonas rurales.

5. CONCLUSIONES

La realidad pospandémica vuelve a poner el foco en los principales problemas ambientales de nuestras ciudades, y con ello reaparece la contaminación acústica, especialmente la producida por el tráfico rodado como protagonista. La realidad corroborada por estudios, informes e incluso por la jurisprudencia del TJUE y el TEDH confirma que los objetivos de reducción del ruido en las ciudades quedan lejos de cumplirse y que el problema, lejos de mejorar, puede incluso empeorar en los próximos años.

Las soluciones no son simples, pero parece evidente que el actual marco regulatorio, a priori, se ha demostrado insuficiente para alcanzar los objetivos de reducción de la contaminación, como reconoce la propia la Agencia Europea del Medioambiente. En este contexto, nos parece interesante la idea, reflejada en diversos documentos, de articular de forma conjunta la lucha contra la contaminación acústica y la contaminación del aire.

En relación con ambas medidas pueden ser de gran utilidad los instrumentos de promoción de movilidad sin emisiones contenidos en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que dispone diversas obligaciones para los municipios de más de 50.000 habitantes o de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes en el aire, como la obligación de establecer zonas de bajas emisiones antes de 2023 o medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo,

asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.

Un correcto desarrollo de estos instrumentos debería permitir introducir restricciones en el uso del vehículo privado en las ciudades y con ello conseguir no solo una disminución de la contaminación del aire, sino también la acústica. Además, si las nuevas medidas de mitigación tienen en cuenta también los impactos positivos de abordar conjuntamente la contaminación del aire y la acústica, las estimaciones de costo-beneficio de aquellas pueden ser más favorables y generar mayores consensos sociales en su implantación.

6. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. Recopilatorios enero-diciembre 2021. Dirigidos por Eva Blasco, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/recopilatorios/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

GARCÍA, Tania; CUSTODIO, Maraluce María. Ruido, olores e impactos visuales: un marco jurídico endeble para la contaminación «olvidada» en México. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 119, 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-ruido-olores-e-impactos-visuales-un-marco-juridico-endeble-para-la-contaminacion-olvidada-en-mexico/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

KHOMENKO, Sasha; CIRACH, Marta; BARRERA-GÓMEZ, José; PEREIRA-BARBOZA, Evelise; IUNGMAN, Tamara; MUELLER, Natalie; FORASTER, Maria; TONNE, Cathryn; THONDOO, Meelan; JEPHCOTE, Calvin; GULLIVER, John; WOODCOCK, James; NIEUWENHUIJSEN, Mark. Impact of road traffic noise on annoyance and preventable mortality in European cities: a health impact assessment. *Environment International*, Vol. 162, 2022.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, Antonio. La pena prevista para los delitos de contaminación acústica y la competencia objetiva para conocer de su enjuiciamiento. *Diario La Ley (Estudios Doctrinales)*, n. 9782, 2021.

- MONTESDEOCA RODRÍGUEZ, Daniel. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: especial referencia a la protección penal de la contaminación acústica. *Diario La Ley (Estudios Doctrinales)*, n. 9775, 2021.
- MORELLE HUNGRÍA, Esteban. La protección ambiental frente al ruido en las ciudades del siglo XXI: el ruido en el mar en ciudades turísticas. En: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; SOCÍAS CAMACHO, Joana María (Coords.). *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2020.
- NAVARRO CARDOSO, Fernando. *El delito de contaminación acústica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 165 p.
- OJUELOS GÓMEZ, Francisco José; ROSSELLÓ I BOERES, Bartomeu. *Derecho al silencio: herramientas jurídico-técnicas contra el ruido*. Salamanca: Amarante, 2021, 233 p.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. Ruído ferroviário em área urbana: problema de saúde pública. *Revista Americana de Urbanismo*, n. 3, 2020, pp. 23-55.
- ZABALLOS ZURILLA, María. Responsabilidad por daños a la salud: actos sanitarios y contaminación acústica. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2021, 400 p.

Vivienda: Una oportunidad extraordinaria para impulsar la transición energética del parque inmobiliario residencial merced al instrumento de recuperación *Next Generation EU*

Judith Gifreu Font

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA. 2.1. El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. 2.2. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE [COM (2021) 82 final]. 2.3. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nueva Bauhaus Europea [COM (2021) 573 final]. 2.4. Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio de «primero, la eficiencia energética»: de los principios a la práctica — Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá. 3. LA REGULACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL PARQUE RESIDENCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. 3.1. Ámbito estatal. 3.1.1. Producción normativa de interés. 3.1.1.1. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: la transición hacia una descarbonización ordenada de la economía española. 3.1.1.2. Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios. 3.1.1.3. Real

Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. 3.1.1.4. Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional; Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; y Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. 3.1.1.5. Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. 3.1.1.6. Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 3.1.1.7. Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas. 3.1.1.8. Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 3.1.1.9. Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 3.1.1.10. Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural. 3.1.1.11. Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. 3.1.2. Planes y programas estratégicos. 3.1.2.1. Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. 3.1.2.2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. 3.1.3. Actividad de fomento. 3.2. Ámbito autonómico. 3.2.1. Producción normativa de interés. 3.2.1.1. Andalucía. 3.2.1.2. Aragón. 3.2.1.3. Canarias. 3.2.1.4. Castilla-La Mancha. 3.2.1.5. Cataluña. 3.2.1.6. Comunidad Foral de Navarra. 3.2.1.7. Illes Balears. 3.2.2. Actividad de fomento. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El año 2021 se caracteriza por el marcado protagonismo del programa *Next Generation* en el proceso de avanzar en el cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre cuyos objetivos principales, además de la recuperación económica, se encuentra la transición ecológica en el sector de la vivienda. De hecho, la rehabilitación energética del parque de edificios existentes figura como medida prioritaria en el PNIEC 2021-2030 y ha sido recogido, asimismo, en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. La actividad normativa en este sector se ha centrado, pues, en aprovechar la oportunidad que brinda aquel instrumento financiero europeo para dar un impulso significativo a la actividad de rehabilitación edificatoria y de construcción de nuevos edificios energéticamente eficientes en un contexto de renovación urbana integral, al tiempo que se persigue la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario, el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima y de digitalización, así como hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica vinculadas a la energía.

ABSTRACT: The year 2021 is characterized by the marked prominence of the Next Generation program in the process of advancing in the compliance of the Recovery, Transformation and Resilience Plan (2020), whose main objectives, in addition to economic recovery, include the ecological transition in the housing sector. In fact, the energy rehabilitation of the existing building stock is included as a priority measure in the PNIEC 2021-2030 and has also been included in the Long-term Strategy for energy rehabilitation in the building sector in Spain. Regulatory activity in this sector has therefore focused on taking advantage of the opportunity provided by that European financial instrument to give a significant boost to the activity of building refurbishment and the construction of new energy-efficient buildings in a context of comprehensive urban renewal, while pursuing the reactivation of the construction and real estate sector, compliance with European and national commitments on energy and climate and digitization, and addressing situations of social and economic vulnerability linked to energy.

PALABRAS CLAVE: Eficiencia energética. Edificación. Vivienda. Rehabilitación. Autoconsumo. Pobreza energética. *Next Generation*.

KEYWORDS: Energy efficiency. Building. Housing. Renovation. Self-consumption. Energy poverty. Next Generation.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La pandemia provocada por la Covid-19 generó en 2020 una crisis perturbadora en términos sanitarios, económicos y sociales. Para dar respuesta a los retos que este nuevo desafío mundial ha generado y recomponer las economías de los Estados miembros, el Consejo Europeo, en sesión de 21 de julio de 2020, acordó un ambicioso paquete de medidas construido sobre dos pilares: el Marco Financiero Plurianual para 2021-2027 y el Instrumento Europeo de Recuperación («*Next Generation EU*»), por valor de 750.000 millones de euros –en precios de 2018– y que aúna otros recursos, como los asociados a la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) y los recursos adicionales para el Fondo Europeo de Desarrollo Agrario (FEADER). Estos fondos suponen una oportunidad única para transformar el consumo energético de nuestro parque residencial, haciéndolo más sostenible mediante la instalación de equipos que mejoren su eficiencia energética, sin olvidar a los colectivos más vulnerables de la población, a los cuales debe garantizarse el suministro de agua, electricidad y gas natural y el acceso a una vivienda social en régimen de alquiler y energéticamente sostenible.

Este Fondo de Recuperación va a permitir a los Estados miembros abordar reformas estructurales y movilizar un volumen de inversión nunca visto, actuaciones que tienen su punto de inicio en 2021 pero que se van a mantener durante los próximos años. Gracias a estas ayudas, nuestro país va a experimentar un crecimiento de la actividad rehabilitadora de carácter exponencial y sin precedentes, siguiendo la hoja de ruta trazada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre los distintos componentes ecológicos que conforman el Plan se incluyen medidas destinadas a reforzar la inversión para reorientar el modelo productivo, mediante el impulso de la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos (Eje primero). Y el componente 2 del Plan se refiere, en concreto, al impulso de las actuaciones de rehabilitación y mejora del parque edificatorio, tanto en ámbitos urbanos como rurales, dentro del marco estratégico de la Agenda Urbana Española. Se trata de un sector con un gran potencial de mejora, puesto que el 50% de los edificios de uso residencial existentes en España fueron construidos antes de 1980 (9,7 millones de viviendas) y cerca de un millón de viviendas son ruinosas o están en deficiente o mal estado.

Ya hace tiempo que el legislador español apuesta por una renovación del parque residencial desde un enfoque integral, que atienda no solo la rehabilitación estructural de los edificios, sino también a los aspectos de accesibilidad, digitalización y mejora de la calidad y eficiencia energética y la integración de fuentes de energía renovable, además de la renovación de los entornos residenciales. Los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, van a permitir abordar importantes reformas estructurales que, en el campo de la vivienda, se centran en aspectos energéticos y de sostenibilidad y en la ejecución de actuaciones integrales que mejoren la calidad, el estado de conservación, la accesibilidad y la digitalización de los edificios, a la vez que se fomenta la construcción de vivienda en alquiler social con estándares de la máxima calidad y eficiencia. Se trata, en fin, de potenciar el sector de la rehabilitación, generando empleo y actividad en el corto plazo y posibilitando un ritmo de renovación sostenible del parque edificado a medio y largo plazo.

Fijados en 2020 los grandes objetivos del PNIEC¹, de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE, actualizada en junio de 2020), así como las medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), este año 2021 se caracteriza por la concreción de las reformas, actuaciones e inversiones que deben llevarse a cabo para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por España, en el marco de dicho Plan y gracias en gran parte al estímulo económico del paquete que incluye los fondos de *Next Generation EU* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Sintéticamente, estos objetivos se plasman, en el ámbito de la vivienda, en la rehabilitación energética del parque residencial existente, la asequibilidad en el acceso –mediante la construcción de nueva vivienda social energéticamente eficiente en régimen de alquiler, en respuesta al incontestable déficit de vivienda social en España, que se sitúa alrededor del 2,5 %, un porcentaje que se reduce al 1,6 % si se tiene en cuenta exclusivamente el parque público de vivienda en alquiler–, la descarbonización e integración de renovables y la lucha contra la pobreza energética. Todo ello al objeto de reducir, en 2030, las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % con respecto a las de 1990, y lograr el objetivo último de la neutralidad climática de la UE en 2050, conforme a lo acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la Ley Europea del Clima².

¹ El PNIEC, que abarca el período 2021-2030, fue aprobado mediante la Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021.

² Propuesta modificada de la Comisión [COM (2020) 563 final] de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la

2. LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA

2.1. EL REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 12 DE FEBRERO DE 2021, POR EL QUE SE ESTABLECE EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó el lanzamiento de un fondo de recuperación para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la Covid-19 denominado *Next Generation*, dotado con 750.000 millones de euros –a precios de 2018–. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con un importe de 672.500 millones de euros (distribuidos en préstamos y transferencias no reembolsables) constituye el elemento nuclear de ese fondo de estímulo, siendo su finalidad el apoyo financiero a los programas de reforma e inversiones que los Estados miembros han incluido en sus respectivos planes de recuperación, transformación y resiliencia, a la vez que se cumple con los compromisos de avanzar en los objetivos ecológicos y digitales de la UE. En este sentido, sus cuatro objetivos principales son promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis generada por la pandemia; y apoyar las transiciones ecológica y digital.

En el Reglamento se destaca la importancia de apoyar las inversiones para acelerar la recuperación, así como la necesidad de impulsar la eficiencia energética en la vivienda y en otros sectores clave de la economía a fin de lograr un crecimiento justo, integrador y sostenible, contribuir a la creación de empleo y alcanzar la neutralidad climática de la UE para 2050 (Considerando 7). Asimismo, se considera que la transición ecológica debe canalizarse mediante reformas e inversiones en los ámbitos de las tecnologías y capacidades ecológicas, biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular (Considerando 11).

En su anexo VI sobre Metodología de seguimiento para la acción del clima, en el que se listan los campos de intervención y sus códigos, aparecen la renovación de la eficiencia energética de los inmuebles existentes, proyectos de demostración y medidas de apoyo (025), la renovación de la eficiencia energética de los inmuebles existentes, proyectos de demostración y medidas de apoyo conformes con los criterios de eficiencia energética (025 bis) y la construcción de nuevos edificios energéticamente eficientes (025 ter).

neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 («Ley Europea del Clima»).

2.2. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. FORJAR UNA EUROPA RESILIENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO – LA NUEVA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA UE [COM (2021) 82 FINAL]

Para lograr una adaptación más rápida al cambio climático se requiere acelerar la adaptación en todos los ámbitos y uno de ellos es el parque inmobiliario europeo. La Comunicación, de 24 de febrero de 2021, pone de relieve que el clima extremo y los cambios climáticos duraderos pueden dañar los edificios y su potencial de mitigación (paneles solares o aislamientos térmicos), pero, a su vez, los edificios también pueden contribuir a la adaptación a gran escala (retención local de agua que reduce el efecto isla de calor urbano con techos y paredes ecológicos). La Comisión explorará opciones para predecir mejor el estrés provocado por el clima en los edificios e integrar las consideraciones sobre resiliencia frente al cambio climático en la construcción y la renovación de edificios a través de criterios de contratación pública ecológica para edificios públicos, el registro digital de edificios, y como parte del proceso de revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios y del Reglamento sobre productos de construcción.

2.3. LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. NUEVA BAUHAUS EUROPEA [COM (2021) 573 FINAL]

El 15 de septiembre de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación en la que establece el concepto de la Nueva Bauhaus Europea, definiéndola como un proyecto medioambiental, económico y cultural cuyo objetivo es combinar el diseño, la sostenibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la inversión para contribuir al cumplimiento del Pacto Verde Europeo³, siendo sus valores esenciales la sostenibilidad, la estética y la inclusividad.

Se trata, pues, de un proyecto que pretende contribuir al cumplimiento del Pacto Verde Europeo en clave de creatividad e innovación, acelerando la transformación de diversos sectores económicos, como el de la construcción, mediante un proceso de diseño conjunto abierto a la compartición de experiencias de todas las personas interesadas (diseñadores, arquitectos, científicos, empresarios, etc.). Este proyecto incluye una serie de acciones,

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El Pacto Verde Europeo [COM (2019) 640 final].

como la creación de un premio anual y de un Laboratorio de la Nueva Bauhaus Europea, que se dedicará a la creación colectiva, la elaboración de prototipos y el ensayo de nuevas herramientas, soluciones y recomendaciones de actuación, con el fin de explorar y descubrir nuevas soluciones de vivienda estéticas, sostenibles e inclusivas.

Por lo que respecta a la financiación, se destinarán a los proyectos de la Nueva Bauhaus Europea unos 85 millones de euros procedentes de los programas de la UE en 2021-2022, entre otros, Horizonte Europa, LIFE y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

2.4. RECOMENDACIÓN (UE) 2021/1749 DE LA COMISIÓN, DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 2021, SOBRE EL PRINCIPIO DE «PRIMERO, LA EFICIENCIA ENERGÉTICA»: DE LOS PRINCIPIOS A LA PRÁCTICA — DIRECTRICES Y EJEMPLOS PARA SU APLICACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA Y MÁS ALLÁ

Según esta Recomendación, los edificios son responsables de cerca del 40 % del consumo total de energía de la UE y del 36 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la energía, siendo el sector con las emisiones de carbono incorporado más elevadas de nuestra sociedad y, a nivel mundial, se calcula que representan aproximadamente el 10 % del total anual de emisiones de gases de efecto invernadero. En sus considerandos, la Comisión señala que el principio de «primero, la eficiencia energética» (definido en el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima [Reglamento (UE) 2018/1999]) es uno de los principios clave de la Estrategia Oleada de Renovación⁴ para la renovación de edificios de cara a 2030 y 2050 y debería formar parte de las Estrategias Nacionales de Renovación a Largo Plazo. Y añade que la aplicación de los principios de circularidad a la renovación de edificios puede generar importantes beneficios colaterales en términos de eficiencia energética y de recursos, descarbonización y descontaminación (6 y 15).

En opinión de la Comisión, el sector público debe liderar la priorización de la eficiencia energética y presentarla ante la ciudadanía como un ejemplo de gestión sostenible y sólida de los fondos públicos; también debe recomendar acciones, como la fijación de objetivos específicos para los edificios públicos en términos de rendimiento energético o de índices de renovación, la utilización de servicios energéticos y contratos de rendimiento

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas [COM (2020) 662 final].

energético, la realización de auditorías energéticas y la aplicación de sistemas de gestión energética. Asimismo, se incide en los impactos sociales, económicos y ambientales de las mejoras en eficiencia energética (se apunta, por ejemplo, que la renovación de edificios centrada en la eficiencia energética, en la que se usen muros y techos verdes, ofrece un hábitat para plantas y animales en un entorno urbano), señalándose que los beneficios que albergan estas actuaciones son numerosos, aunque puede resultar difícil cuantificarlos o monetizarlos. Entre estos beneficios se incluyen la mejora del bienestar y del nivel de comodidad (por ejemplo, a causa de una calefacción o refrigeración apropiada, una mejor calidad del aire interior en viviendas, el aislamiento de la envolvente del edificio, los niveles de hermeticidad, etc.); la reducción de la factura energética y el aumento de la renta del hogar, que se podrá invertir en otros usos; así como la mitigación de la pobreza energética, dado que la construcción de nuevos edificios energéticamente eficientes también pueden mejorar la integración social de los hogares menos privilegiados, al disminuir el aislamiento social ocasionado por los sentimientos de vergüenza relacionados con las propias condiciones de vida. También se enfatiza la necesidad de incentivar la aplicación del principio «primero, la eficiencia energética» dado que la adquisición de equipos eficientes desde el punto de vista energético o la renovación de edificios requieren unos costes iniciales relativamente elevados, con el añadido de que los períodos de amortización pueden ser prolongados.

Las recomendaciones de la Comisión incluyen, entre otras, la inclusión de las renovaciones de edificios en la subasta de fuentes de energía renovables, planes de financiación innovadores para la renovación de edificios –incluidas las hipotecas de eficiencia energética–, vincular la financiación a la aplicación del indicador de preparación para aplicaciones inteligentes, modular el precio de la electricidad y de la distribución y otras cargas para estimular la respuesta de la demanda y el almacenamiento de electricidad (también en forma de calor) en los edificios, maximizar la reducción de la demanda energética global que debe lograrse mediante renovaciones de edificios, por ejemplo, mejorando primero el rendimiento de la envolvente del edificio antes de que se apliquen otras medidas, como la sustitución de los sistemas de calefacción (o garantizando que dichas sustituciones estén condicionadas a una mayor mejora de la eficiencia energética), obligación de implantar puntos de recarga para bicicletas eléctricas y aparcamientos de bicicletas a través de códigos de edificios, etc.

3. LA REGULACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL PARQUE RESIDENCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3.1. ÁMBITO ESTATAL

3.1.1. PRODUCCIÓN NORMATIVA DE INTERÉS

3.1.1.1. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: la transición hacia una descarbonización ordenada de la economía española

En nuestro Derecho interno, destaca en especial la tan largamente esperada aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Con ella, España avanza en su compromiso de adecuación a las exigencias europeas e internacionales en materia de acción climática, modernizando el sistema productivo y el sistema energético, y por ende la economía en su conjunto, para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática. Esta transición energética, que movilizará más de 200.000 millones de euros de inversión a lo largo de la década 2021-2030 y posibilitará el crecimiento del PIB entre 16.500 y 25.700 millones de euros al año, también va a ofrecer nuevas oportunidades de empleo y de negocio, que incrementarán el empleo neto. La Ley pretende conseguir la neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero antes del año 2050, así como un sistema energético eficiente y renovable, facilitar una transición justa, y garantizar la coherencia con los objetivos en los ámbitos de actuación pública y privada. Asimismo, recoge en su objeto, por primera vez, las políticas de adaptación y la necesidad de definir un sistema de indicadores de impactos y adaptación al cambio climático, que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como la necesidad de elaborar informes de riesgos. Para determinar el marco de actuación en materia de acción contra el cambio climático, se crean dos nuevas herramientas fundamentales para la gobernanza de clima y energía, ambas establecidas en el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima: los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050.

Es evidente que las políticas de cambio climático y de transición energética deben apostar por la transversalidad para garantizar con mayores garantías el cumplimiento de los objetivos marcados. Uno de los sectores claves involucrados en esta transición energética es la vivienda, que también debe contribuir con sus esfuerzos a la descarbonización de la economía. Así, se establece en la Ley (artículo 8, "Eficiencia energética y rehabilitación de

edificios) que las medidas de eficiencia energética y la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación de edificios deberán ser coherentes con los objetivos de eficiencia, de gestión de la demanda y de renovables establecidos en los sucesivos PNIEC. En concreto, se establece que el Gobierno central promoverá y facilitará el uso eficiente de la energía, la gestión de la demanda y el uso de energía procedente de fuentes renovables en el ámbito de la edificación, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas, con especial referencia a los edificios habitados por personas en situaciones de vulnerabilidad. Con la finalidad de conseguir edificios más eficientes y accesibles, se dispone que los materiales de construcción utilizados tanto en la construcción como en la rehabilitación de edificios deberán tener la menor huella de carbono posible a fin de disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio y que las directrices y criterios de rehabilitación energética garantizarán en todo caso el mantenimiento y, cuando proceda, la mejora de las condiciones de accesibilidad y usabilidad de los edificios e instalaciones, fomentándose la posibilidad de aunar ambos tipos de actuaciones rehabilitadoras en programas únicos o, al menos, alineados. Puesto que la renovación y rehabilitación de los edificios existentes, tanto públicos como privados, es fundamental para alcanzar los efectos señalados anteriormente y, en especial, la alta eficiencia energética, el Gobierno, en un plazo inferior a seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, debe elaborar un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación urbana con el objetivo de mejorar el parque edificado, independientemente de su titularidad, a efectos de cumplimentar los indicadores de eficiencia energética establecidos en el PNIEC y garantizar la integración de dichas actuaciones con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española. Este Plan deberá seguir los criterios y objetivos recogidos en la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Finalmente, se prevé el establecimiento de incentivos para la introducción de energías renovables en la rehabilitación de viviendas, facilitando instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal, instalaciones de pequeña potencia y sistemas de calefacción y refrigeración de cero emisiones⁵.

⁵ La Disposición adicional novena ("Plan de reducción de consumo energético en la Administración General del Estado") establece que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) presentará un plan con el objetivo de que los centros consumidores de energía, pertenecientes a la Administración General del Estado, reduzcan su consumo de energía en el año 2030, en consonancia con la ERESEE y el PNIEC 2021-2030, mediante la realización de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Por otra parte, se prevé que el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, establezca obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes con el fin de conseguir un transporte más limpio en las ciudades, lo que supone la transposición de la Directiva 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. En todo caso, antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas, ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito, deberán cumplir la exigencia relativa a las dotaciones mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos establecida en el CTE (artículo 15.10). En línea con lo establecido en el PNIEC, estas medidas regulatorias se acompañarán con ayudas públicas que faciliten el despliegue de la infraestructura de recarga, en línea con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al constituir una oportunidad para aprovechar la financiación europea y acelerar la consecución de los objetivos de electrificación y movilidad sostenible con recursos suficientes. Asimismo, se prevé que los contratos de arrendamiento en vigor de inmuebles, en los que la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal sean la parte arrendataria, que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo conforme a la versión vigente a 31 de diciembre de 2020 del CTE, no podrán prorrogarse más allá de 2030 (artículo 31.4)⁶.

3.1.1.2. Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios

En 2021, el Gobierno ha aprobado una nueva actualización⁷ del Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE), que fija las exigencias de eficiencia energética y seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios⁸.

⁶ Se exceptúan de esta prohibición los contratos de arrendamientos sobre inmuebles radicados en el extranjero, que estarán regulados por la normativa de edificación y medioambiental vigente en el país en que se hallen situados.

⁷ La última modificación se produjo mediante el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

⁸ La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, establece unos requisitos básicos de la edificación, y dentro de los relativos a la habitabilidad, se incluye

Esta actualización trae causa de la necesidad de transponer a nuestro ordenamiento jurídico las modificaciones introducidas por las directivas aprobadas en 2018 (Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética; Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética; y Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables), lo que supone, entre otras previsiones, la introducción de nuevas definiciones y la modificación de las existentes, así como el establecimiento de nuevas obligaciones relativas a los sistemas de automatización y control de las instalaciones técnicas, la medida y evaluación de la eficiencia energética general en estas instalaciones y la modificación del régimen de inspecciones; la modificación de las obligaciones relacionadas con la contabilización de consumos de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria, así como la exigencia de disponer de una lectura remota de estos consumos y los derechos relacionados con la facturación y la información sobre la facturación o el consumo; y la adaptación de diversos aspectos sobre energía renovable. Adicionalmente, se introducen distintos requisitos para las instalaciones térmicas con el fin de contribuir a las medidas de eficiencia energética incluidas en el PNIEC 2021-2030 y en el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica, al objeto de contribuir al cumplimiento del objetivo de ahorro de energía final que establece el artículo 7 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 y a los compromisos de reducción de emisiones de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

Con esta actualización, el RITE se adapta a los diferentes reglamentos de diseño ecológico aprobados en los últimos años derivados de las medidas de ejecución adoptadas con arreglo a la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía; y a los reglamentos delegados aprobados en base al Reglamento (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2017, por el que se establece un marco para el etiquetado energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE.

el ahorro de energía, regulado reglamentariamente mediante el CTE, que constituye el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones. Dentro de estas exigencias básicas de ahorro de energía, se incluye la referida al rendimiento de las instalaciones térmicas cuyo desarrollo reglamentario se articula mediante el RITE.

3.1.1.3. Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios

Esta norma deroga el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que marcó un hito al establecer la obligación de suministrar a los compradores o usuarios de los edificios información objetiva sobre la eficiencia energética de los mismos –mediante un certificado de eficiencia energética–, incorporar la exigencia de que los edificios que se construyesen a partir del 31 de diciembre de 2020 (2018 para los edificios públicos) fueran de consumo de energía casi nulo, regular la utilización de un distintivo común en todo el territorio nacional –etiqueta de eficiencia energética– y fijar un régimen sancionador en materia de protección de los consumidores y usuarios y de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

La finalidad del nuevo Real Decreto es transponer parcialmente al ordenamiento jurídico interno la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (introducción de nuevas definiciones y revisión de las existentes, modificación de las bases de datos para el registro de los certificados de eficiencia energética, vinculación de incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética al ahorro de energía previsto o logrado), así como introducir algunas mejoras en el procedimiento para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, entre otras, la actualización del contenido de la certificación de eficiencia energética, el incremento de la calidad de la misma y el establecimiento de la obligación para las empresas inmobiliarias de mostrar el certificado de eficiencia energética de los inmuebles que son objeto de venta o alquiler. Asimismo, modifica el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía, y, por último, modifica un error de nomenclatura presente en el Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios, que podría generar problemas interpretativos.

De conformidad con su artículo 3, la aplicación del procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios se extiende a: a) edificios de nueva construcción; b) edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario; c)

edificios o partes de edificios pertenecientes u ocupados por una Administración Pública, con una superficie útil total superior a 250 m²; d) edificios o partes de edificios en los que se realicen reformas o ampliaciones que cumplan alguno de los siguientes supuestos: sustitución, instalación o renovación de las instalaciones térmicas que requieran la realización o modificación de un proyecto de instalaciones térmicas, intervención en más del 25 % de la superficie total de la envolvente térmica final del edificio, o ampliación en la que se incremente más de un 10 % la superficie o el volumen construido de la unidad o unidades de uso sobre las que se intervenga, cuando la superficie útil total ampliada supere los 50 m²; e) edificios o partes de edificios con una superficie útil total superior a 500 m² destinados a determinados usos;⁹ y f) edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio o inspección equivalente. En cambio, quedan excluidos del ámbito de aplicación de este procedimiento básico: a) los edificios protegidos oficialmente por ser parte de un entorno declarado o por su particular valor arquitectónico o histórico, cuando la actuación de mejora de la eficiencia energética pueda alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto; b) las construcciones provisionales con un plazo previsto de utilización igual o inferior a dos años; c) los edificios industriales, de la defensa y agrícolas no residenciales, o partes de los mismos, de baja demanda energética; d) los edificios independientes – que no estén en contacto con otros edificios– con una superficie útil total inferior a 50 m²; y e) los edificios que se compren para su demolición o para la realización de las reformas definidas en el apartado d) del artículo 3.1, los cuales estarán exentos de la obtención del certificado de eficiencia energética.

La certificación de eficiencia energética de los edificios constará de una fase –certificación de la eficiencia energética de edificio existente (art. 10)– o de dos fases –certificación de eficiencia energética de proyecto y certificación de eficiencia energética de obra terminada (art. 9)–, en función del tipo de edificio. El promotor o propietario del edificio o de parte del mismo, ya sea de nueva construcción o existente, será el responsable de encargar la realización de la certificación de eficiencia energética del edificio y de su renovación (arts. 6.1 y 13.3). El certificado de eficiencia energética tendrá una validez máxima de diez años, excepto cuando la calificación energética sea G, en cuyo caso la validez máxima será de cinco años (art. 13.1).

⁹ Siendo estos usos los siguientes: administrativo, sanitario, comercial (tiendas, supermercados, grandes almacenes, centros comerciales y similares), residencial público (hoteles, hostales, residencias, pensiones, apartamentos turísticos y similares), docente, cultural (teatros, cines, museos, auditorios, centros de congresos, salas de exposiciones, bibliotecas y similares), actividades recreativas (casinos, salones recreativos, salas de fiesta, discotecas y similares), restauración (bares, restaurantes, cafeterías y similares), transporte de personas (estaciones, aeropuertos y similares), deportivos (gimnasios, polideportivos y similares) y lugares de culto, usos religiosos y similares.

3.1.1.4. Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional; Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; y Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica¹⁰

La pobreza energética continúa siendo una preocupación importante, por lo que es necesario desplegar medidas de carácter social y económico que reduzcan la exposición y vulnerabilidad de individuos y familias en riesgo de exclusión social, máxime cuando los efectos adversos desplegados por la pandemia sanitaria continúan manifestándose. A su tenor, tras la finalización del estado de alarma se han aprobado distintas normas (Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional; Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; y Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica) para proteger a los colectivos más vulnerables frente a la persistencia de situaciones sociales adversas. El Real Decreto-ley 21/2021 prorroga algunas de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2021, que dejaban de surtir efecto el 9 de agosto y, posteriormente, el 31 de octubre de 2021, hasta el 28 de febrero de 2022. Así se amplía la eficacia temporal de las medidas encaminadas a garantizar el suministro a los consumidores vulnerables de agua, electricidad y gas natural, así como para acceder al bono social eléctrico y a la protección especial frente a la interrupción del suministro por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica y hacer frente en el ámbito del arrendamiento de vivienda a determinadas situaciones de vulnerabilidad (suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos y solicitud de moratoria o condonación parcial de la renta).

¹⁰ Convalidado mediante la Resolución de 11 de noviembre de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

3.1.1.5. Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua¹¹

El incremento de precios en el mercado eléctrico en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 tiene un gran impacto en las economías de las familias más vulnerables. Según la Exposición de Motivos del Real Decreto, la electricidad tiene un peso relativo mayor en la cesta de consumo de los hogares con menor renta, de manera que la subida de precios tiene efectos regresivos, puesto que perjudica mucho más a los usuarios que tienen menor renta y frena su recuperación, con independencia de los esquemas de protección de los consumidores vulnerables (bono social de electricidad), ya que se basan en un descuento sobre la factura final. Además, esta alza sostenida de precios de la electricidad amenaza el proceso de descarbonización, en la medida que la reducción de emisiones debe articularse mediante un proceso de electrificación de la economía. Por todo ello, con carácter excepcional y transitorio hasta el 31 de diciembre de 2021, se aplican dos tipos de rebajas a los titulares de contratos de suministro de electricidad (art. 1).

Así, en los contratos de energía eléctrica cuya potencia contratada (término fijo de potencia) sea inferior a 10 kW, se aplica el tipo impositivo del 10 % del Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh. Esta medida beneficia a prácticamente todos los hogares, puesto que la potencia media contratada por los consumidores domésticos es aproximadamente de 4,1 kW.

Adicionalmente, y con el fin de paliar situaciones de pobreza energética de los consumidores más vulnerables, se aplicará el tipo impositivo del 10 % del Impuesto sobre el Valor Añadido a la factura eléctrica de los titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social de electricidad y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social (definida en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica), durante el periodo de vigencia de este Real Decreto-ley, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista.

¹¹ Convalidado mediante la Resolución de 21 de julio de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

3.1.1.6. Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Este Real Decreto busca promover el despliegue de las energías renovables térmicas y eléctricas en los distintos sectores consumidores, fomentar un mayor control del consumo mediante el desarrollo de los sistemas de almacenamiento detrás del contador y el impulso a la industria y al sector empresarial asociado. Además de regular la concesión directa –con carácter extraordinario, y por razones de interés público, social y económico– de ayudas a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, aprueba seis programas de incentivos de autoconsumo, almacenamiento y usos térmicos de energías renovables, que serán financiados con los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entre los cuales interesan en este trabajo los tres últimos: Programa de incentivos 4: Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector residencial, las administraciones públicas y el tercer sector, con o sin almacenamiento; Programa de incentivos 5: Incorporación de almacenamiento en instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, ya existentes en el sector residencial, las administraciones públicas y el tercer sector; y Programa de incentivos 6: Realización de instalaciones de energías renovables térmicas en el sector residencial.

3.1.1.7. Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas

El Gobierno español ha desarrollado durante este año 2021 una ingente actividad tendente a dar salida a los numerosos proyectos de cambios normativos inversiones que conforman el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia gracias a la oportunidad que brinda el Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*). Y el sector de la edificación es uno de los ámbitos que ha recibido una mayor atención por parte del Gobierno debido a su potencial para reducir el consumo de energía

primaria no renovable mediante la rehabilitación energética del parque edificado existente. En el caso de los denominados municipios de reto demográfico, la necesidad de encauzar la transición energética es mayor, debido a las condiciones que presenta el parque residencial (viviendas vacías o secundarias, viviendas ruinosas o en deficiente estado etc.) y por ello el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia les dedica una atención especial.

Dentro de una de las inversiones que conforman el componente 2 del Plan («Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana») se encuentran las desarrolladas por el Programa de regeneración y reto demográfico, que prevé un Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios y núcleos de menos de 5000 habitantes (PREE 5000), cuyo objetivo es impulsar la rehabilitación energética en edificios residenciales y no residenciales mediante mejoras de la eficiencia energética y la incorporación de energías renovables y que, a su vez, se encuadra dentro de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico.

Así pues, este Real Decreto tiene por objeto regular la concesión directa –con carácter extraordinario y por razones de interés público, social y económico– y la distribución y entrega de subvenciones a las comunidades autónomas, así como también la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones reguladas por el mismo, a las que habrán de sujetarse las comunidades autónomas beneficiarias respecto de las convocatorias de ayudas y/o inversiones directas que efectúen. Su finalidad es la ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, considerándose municipios de reto demográfico los municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes. El programa PREE 5000, dotado con una cuantía inicial de 50.000.000 de euros, estará en vigor desde el día siguiente al de la publicación de este Real Decreto en el BOE y hasta la conclusión de su vigencia, que se producirá el 31 de diciembre de 2023, salvo que, con anterioridad, se hubiera agotado el presupuesto disponible del programa (arts. 4 y 5).

3.1.1.8. Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹²

El marcado deterioro del parque edificatorio residencial español, la necesidad de responder con la máxima agilidad a los compromisos incluidos, entre otros, en el PNIEC 2021-2030, y el hecho de contar a corto plazo con un volumen significativo de recursos económicos justifican, según el Gobierno, la urgencia y necesidad de establecer unas medidas de distinto signo (fiscales, mejoras en el régimen de las comunidades de propietarios y en el establecimiento de medidas en el ámbito de la financiación a las actuaciones de rehabilitación, entre otras) encaminadas a impulsar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este Real Decreto-ley se estructura en un único Título, y contiene cuatro artículos, una disposición adicional y cuatro disposiciones finales. El artículo 1 modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio, para introducir tres nuevas deducciones temporales en la cuota íntegra estatal del impuesto aplicables sobre las cantidades invertidas en obras de rehabilitación que contribuyan a alcanzar determinadas mejoras de eficiencia energética de la vivienda habitual o arrendada para su uso como vivienda o de edificios de uso predominante residencial¹³. El importe de la deducción se hace depender del porcentaje de reducción en la demanda de calefacción y refrigeración o del consumo de energía primaria no renovable que resulte de las obras realizadas –y que se acredita a través de la reducción de los indicadores de demanda de calefacción y refrigeración o del indicador de consumo de energía primaria no renovable del certificado de eficiencia energética de la vivienda– o bien mejoren la calificación energética de la vivienda para obtener una clase energética «A» o «B», en la misma escala de calificación. En el caso de las obras de rehabilitación en edificios de uso

¹² Vid. la Resolución de 2 de octubre de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia.

¹³ Con este Real Decreto-ley se da cumplimiento a los siguientes hitos establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los relativos a la inversión C02.I01 «Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales» (núm. 26), y a la reforma C02.R06 «Mejora de la financiación de las actuaciones de rehabilitación» (núm. 25) del Anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

predominante residencial, la mejora de la eficiencia energética del conjunto del edificio puede consistir en una reducción del consumo de energía primaria no renovable o en la mejora de la calificación energética del edificio para obtener una clase energética «A» o «B», en la misma escala de calificación, acreditadas a través de certificado de eficiencia energética.

Por su parte, el artículo 2 modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, en lo atinente al régimen de las comunidades de propietarios cuando deban tomarse acuerdos sobre obras de rehabilitación que contribuyan a la mejora de la eficiencia energética del edificio o la implantación de fuentes de energía renovable de uso común, estableciéndose un régimen de mayoría simple para aprobar la realización de tales obras y para la solicitud de ayudas y financiación para su desarrollo. El coste de estas obras o actuaciones o el pago de las cuantías necesarias para cubrir los préstamos o la financiación concedida para tal fin, tendrán la consideración de gastos generales.

El artículo 3 modifica el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar las facultades de las comunidades de propietarios con plena capacidad jurídica para las operaciones crediticias, tanto las relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, como con la rehabilitación y mejora de los edificios.

Finalmente, mediante el artículo 4 se crea una línea de avales para la cobertura parcial por cuenta del estado de la financiación de obras de rehabilitación que contribuyan a la mejora de la eficiencia energética de los edificios de vivienda.

3.1.1.9. Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

En el marco de las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que financia la Unión Europea –y que constituye, como se ha dicho anteriormente, el canal para la implementación de los fondos europeos de recuperación *Next Generation EU*–, el Gobierno ha aprobado un conjunto de programas de ayudas, entre los cuales se destacan aquí los previstos en el Real Decreto 853/2021, en línea con la «Oleada de renovación para Europa» fijada por la Comisión Europea en su Comunicación de 14 de octubre de 2020, y cuya finalidad es contribuir al cumplimiento de los objetivos de dicho Plan en los ámbitos de la

rehabilitación residencial y la construcción de vivienda social¹⁴. Como apunta la Exposición de Motivos, estas ayudas quieren conseguir unas tasas de rehabilitación energética que permitan avanzar en el cumplimiento de los objetivos del PNIEC 2021-2030, en el marco de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Entre los años 2017 y 2019, la actividad de rehabilitación se incrementó notablemente¹⁵, sin embargo, continua en unos niveles muy por debajo de los países de nuestro entorno y es insuficiente para lograr los objetivos del PNIEC 2021-30, que aspira a rehabilitar un total de 1.200.000 viviendas, con una tasa ascendente que se sitúa en 30.000 viviendas en 2021 hasta llegar a las 300.000 en el año 2030. Igualmente, se destaca el importante déficit existente en relación con el parque público de vivienda en alquiler, que dificulta el acceso de las familias a la vivienda, y la necesidad de revertir esta situación, implicando a la iniciativa privada en la construcción de vivienda en alquiler a precio limitado en suelo de titularidad pública en los municipios con demanda acreditada.

Con la mirada puesta en el componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, este Real Decreto se marca los objetivos siguientes: a) impulsar la implementación de la Agenda Urbana Española y, más específicamente, la rehabilitación como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía, clima y digitalización –esta actividad reúne un gran potencial, tanto por las condiciones de antigüedad y conservación del parque edificatorio, como por su capacidad de creación de puestos de trabajo–; b) en el marco de implementación de la Agenda Urbana, dar cumplimiento, entre otros, a los principios clave de eficiencia energética, asequibilidad en el acceso a la vivienda, descarbonización e integración de renovables, ciclo de vida y

¹⁴ Con la aprobación de este Real Decreto se cumplen los hitos recogidos en los números 24, 26 y 30 del anexo a la Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, en cuanto a la promulgación de un real decreto que, respectivamente, a) establezca el ámbito de competencia de las oficinas de rehabilitación («ventanillas únicas») y su financiación a través del correspondiente Programa; b) fije el marco normativo de la ejecución del programa de renovación y establezca los requisitos técnicos para garantizar el cumplimiento de la reducción media del 30 % del consumo de energía primaria no renovable; y c) defina el marco regulador para la ejecución del programa de viviendas de alquiler social energéticamente eficientes que cumplan los criterios de eficiencia energética, estableciendo los requisitos técnicos para garantizar que en los nuevos edificios se logre un consumo de energía primaria que sea al menos un 20 % inferior al requisito de los edificios de consumo de energía casi nulo con arreglo a las directrices nacionales.

¹⁵ En este período, el número de edificios rehabilitados aumentó un 10 % y el presupuesto se incrementó un 35 %, según datos utilizados para la elaboración de la ERESEE.

circularidad, así como elevados niveles ambientales y de salud; c) lucha contra la pobreza energética mediante la rehabilitación y construcción de vivienda social; d) renovación y mejora de viviendas y entornos residenciales a fin de reducir el consumo de energía y de emisiones; e) descarbonización de la calefacción y la refrigeración, impulsando la reducción de su consumo mediante actuaciones que reduzcan su demanda y mejoren el rendimiento energético de estas instalaciones y fomenten la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables; f) contribuir a la digitalización del sector edificatorio en las actuaciones de rehabilitación y la promoción de vivienda en alquiler social, favoreciendo una dinámica de crecimiento y consolidación del sector a medio y largo plazo; g) contribuir al impulso de los ámbitos emblemáticos de la Unión Europea y, en particular, a la «Activación», puesta en marcha temprana de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables, y la «Renovación», para la mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados; y h) generar el modelo de gestión del agente rehabilitador y fomentar la agrupación de los distintos servicios para la ejecución de las rehabilitaciones a través de un único agente o gestor, modelo «llave en mano».

Para la consecución de estos objetivos, este Real Decreto articula un conjunto de programas de ayuda basado en mecanismos de cooperación y colaboración con las comunidades autónomas –responsables de la tramitación y gestión de los fondos–,¹⁶ que se encuadran en dos de las inversiones del componente 2, la inversión C02.I01 «Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales» (programas 1 a 5) y la inversión C02.I02 «Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes» (programa 6):

1.- Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio: este programa financia la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios de uso predominante residencial y viviendas, incluidas las viviendas unifamiliares, y de urbanización o reurbanización de espacios públicos dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados, denominados Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada (ERRP) (arts. 9 a 20).

¹⁶ En 2021, la Administración General del Estado ha asignado un total de 11.246.812,74 euros a las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las universidades públicas y a otras entidades públicas, en el marco del Plan. Vid. los Criterios de distribución de los fondos del Plan de Recuperación a las comunidades autónomas (accesible en: <https://planderecuperacion.gob.es>; última visita: 5 de abril de 2022).

2.- Programa de apoyo a las oficinas de rehabilitación: su objeto es la financiación de la prestación del servicio de oficinas de rehabilitación, tipo «ventanilla única» que, con independencia de las oficinas de rehabilitación establecidas para el desarrollo de las actuaciones a nivel de ERRP, tengan el objetivo de coordinar, informar y facilitar la gestión de las ayudas y la prestación de servicios que contribuyan a facilitar la implementación y la gestión integral de los proyectos de rehabilitación energética en el ámbito residencial al servicio de los ciudadanos, comunidades de propietarios, empresas y agentes rehabilitadores en general (arts. 21 a 29).

3.- Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio: se centra en la financiación, en los ámbitos urbano y rural, de obras o actuaciones en edificios de uso predominante residencial con las que se consiga una mejora acreditada de la eficiencia energética, con especial atención a la envolvente edificatoria en edificios de tipología residencial colectiva, incluyendo sus viviendas, y en las viviendas unifamiliares (arts. 30 a 39).

4.- Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas: prevé la financiación de actuaciones u obras de mejora de la eficiencia energética en las viviendas unifamiliares o pertenecientes a edificios plurifamiliares (arts. 40 a 49).

5.- Programa de ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación: con el fin de impulsar la implantación y generalización del Libro de edificio existente para la rehabilitación, se prevé una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales por su emisión y el desarrollo de proyectos técnicos de rehabilitación integral de edificios de acuerdo con los límites establecidos. Con ello se pretende activar la demanda de una rehabilitación energética significativa y de alta calidad en los edificios, que permita cumplir los objetivos europeos e impulse la actividad de este sector de actividad en el medio y largo plazo (arts. 50 a 58).

6.- Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes: busca incrementar el parque público de viviendas energéticamente eficientes destinadas al alquiler social o a precio asequible, mediante la promoción de viviendas de nueva construcción o rehabilitación de edificios no destinados actualmente a vivienda, sobre terrenos de titularidad pública, tanto de administraciones públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público, como de empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas, para ser destinadas al alquiler o cesión en uso (arts. 59 a 70).

La coordinación y el seguimiento de estos programas será realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la Dirección General de Vivienda y Suelo, de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda, todo ello sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Autoridad Responsable, Autoridad de Control y demás autoridades y organismos nacionales y europeos que tengan competencias para ello en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3.1.1.10. Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural¹⁷

Además del bono social eléctrico, el marco normativo de la lucha contra la pobreza energética cuenta con un bono social térmico, creado mediante el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, y consistente en un programa de ayudas directas a consumidores vulnerables para garantizar el suministro de energía destinada a usos térmicos, tales como calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. En lo que interesa, con este Real Decreto-ley se pretende mejorar la protección de los consumidores más vulnerables ante la subida generalizada de los precios de la energía, y más concretamente del gas natural y otros hidrocarburos. Así, se incrementa la cuantía mínima de ayuda a percibir por los beneficiarios, que excepcionalmente para el ejercicio 2021 pasa de 25 a 35 euros, lo mismo que el presupuesto asignado para sufragar el programa, que aumenta en 100 millones (de 102,5 millones de euros a 202,5 millones de euros), con cargo a la Secretaría de Estado de Energía (arts. 2 y 3).

3.1.1.11. Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables¹⁸

Mediante este Real Decreto-ley se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético al objeto de eliminar las barreras normativas que impiden o dificultan un rápido despliegue de la movilidad eléctrica, el autoconsumo

¹⁷ Convalidado mediante la Resolución de 25 de noviembre de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.

¹⁸ Vid. la Resolución de 25 de enero de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

o las energías renovables innovadoras, con el fin de permitir una ejecución eficaz de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la consecución de los objetivos fijados en el marco estratégico de energía y clima. En relación con el autoconsumo, se modifica el artículo 3.g) del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, para permitir la realización de autoconsumo colectivo a través de la red en aquellos casos en que la generación y los consumos se encuentren conectados a una distancia inferior a 500 metros, con independencia del nivel de tensión a que se conecten (art. 5). Asimismo, se modifica el artículo 23 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica con el fin de reducir las cargas administrativas y los costes asociados al autoconsumo de pequeña potencia, en la medida que se exime de la obligación de presentar garantías económicas a las instalaciones de generación de electricidad no superior a 100 kW asociadas a cualquiera de las modalidades de autoconsumo con excedentes de potencia (art. 6). También se destaca la actualización del régimen sancionador aplicable al autoconsumo, con la creación de tipos específicos vinculados a la imposición injustificada de condiciones o retrasos en el proceso de tramitación y alta de las instalaciones de autoconsumo y a la posible existencia de problemas en la gestión y comunicación de excedentes (disposición final segunda).

También se regula el fomento de la movilidad eléctrica, mediante el establecimiento de dotaciones mínimas de recarga de vehículos eléctricos en aparcamientos adscritos a edificios de uso distintos al residencial o estacionamientos existentes no adscritos a edificios (art. 4).¹⁹

3.1.2. Planes y programas estratégicos

3.1.2.1. Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030

En su reunión del día 16 de marzo de 2021, el Consejo de Ministros acordó adoptar la versión final del PNIEC 2021-2030, después de someterlo al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El estudio ambiental estratégico incluye la motivación de la elección de la alternativa seleccionada, las medidas a adoptar por las administraciones competentes y por los promotores de los proyectos que se desarrollen para implementar el PNIEC y el Programa de Vigilancia Ambiental.²⁰

¹⁹ Téngase en cuenta la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, que modifica la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley en lo referente a la flexibilización de los contratos de suministro de gas natural.

²⁰ Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica

Los objetivos del PNIEC 2021-2030 en materia de rehabilitación energética de edificios hasta 2030 se resumen en las medidas 2.6 (Eficiencia energética en edificios existentes del sector residencial), 2.7 (Renovación del equipamiento residencial) y 2.8 (Eficiencia energética en la edificación del sector terciario) detalladas en el apartado 3.2 (Dimensión de la eficiencia energética), mientras que los objetivos de la lucha contra la pobreza y la protección de los consumidores vulnerables se desarrollan en la medida 4.11, dentro del apartado 3.4 (Dimensión del mercado interior de la energía), todos ellos dentro del capítulo 3 (Políticas y medidas).

3.1.2.2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España

De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, España elaboró y presentó a la Comisión Europea su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, mediante el cual establecía un programa de reformas e inversión pública, así como las medidas para su ejecución. La aprobación de estos planes nacionales es un requisito necesario para acogerse a la financiación prevista en el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia. A través del mismo, se ha puesto a disposición de los Estados miembros ayuda financiera (672.500 millones de euros) para abordar las reformas e inversiones necesarias con las que dar respuesta los retos económicos y sociales tras la crisis de la Covid-19, entre ellos, impulsar la recuperación en materia de crecimiento económico y creación de empleo, así como la intensificación de la transición ecológica –a la que debe dedicarse un mínimo del 37 % de la inversión– y digital. Entre 2021 y 2026, España se va a beneficiar de un total de 140.000 millones de euros, 70.000 millones de los cuales en forma de transferencias.²¹

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue aprobado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 27 de abril de 2021,²² tiene por objeto la primera fase de ejecución del programa de

el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

²¹ Esta financiación se completa con los fondos de REACT-EU (12.400 millones de euros) y con los fondos estructurales previstos en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

²² Vid. el Anexo a la Decisión de la Comisión aprobando las Disposiciones Operativas del Plan de Recuperación acordadas por el Gobierno de España y la Comisión Europea (Bruselas, 29 de octubre de 2021 C(2021) 7903 final) y la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y

reformas estructurales y legislativas y de inversiones, detallando las que deben implementarse en el bienio 2021-2023 (ejecución de 72.000 millones de euros). Las medidas que contempla atienden a los seis pilares que establece el Reglamento (UE) 2021/241 y se articulan alrededor de cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca: Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación, y desarrollo de la agricultura; Infraestructuras y ecosistemas resilientes; Transición energética justa e inclusiva; Una administración para el siglo XXI; Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora; Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud; Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; Impulso de la industria de la cultura y del deporte; y Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible. A su vez, estas diez políticas palanca contemplan 30 componentes o líneas de acción, de entre los cuales aquí interesa especialmente el segundo componente del Eje 1, el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, con una inversión estimada de 6.820 millones de euros.

Con este componente 2 se pretende impulsar la rehabilitación del parque edificado e incrementar el parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y a la generación de empleo y actividad a corto plazo y al cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización. Específicamente, tiene como objetivo elevar las tasas de rehabilitación energética para adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el PNIEC y la ERESEE. Con esta finalidad, se activará el plan de acción de la Agenda Urbana Española, tanto en grandes áreas metropolitanas, como en las zonas rurales, así como la vivienda en alquiler social, para afrontar el reto demográfico, en relación con el cual se añade un paquete dirigido a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes. Según se destaca en el Plan, las actuaciones que ampara el componente 2 tienen un gran potencial tanto por las condiciones de antigüedad y conservación del parque de edificios y viviendas públicos y privados, como por su capacidad de descarbonización de la economía, innovación en los instrumentos financieros y creación de puestos de trabajo, cohesión social e impacto urbano y rural.

Resiliencia. Vid. asimismo, el Informe de Ejecución del Plan de Recuperación, elaborado por el Gobierno en diciembre de 2021.

Entre las reformas que deben llevarse a cabo en el marco de este componente 2 figuran la implementación de la Agenda Urbana Española, así como de la ERESEE y su plan de acción, que define un marco para apoyar la renovación del parque nacional de edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados, con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050; la aprobación de una Ley de vivienda –para la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute, contribuyendo al principio clave de asequibilidad de la vivienda eficiente incluido en la «Oleada de renovación para Europa» – y de una Ley de Calidad de la Arquitectura y del entorno construido y la elaboración de una Estrategia Nacional de Arquitectura, que busca declarar la calidad de la arquitectura y del entorno construido como bien de interés general para la mejora de la calidad de vida de las personas y salvaguardar el patrimonio cultural y natural; el establecimiento de un marco normativo para facilitar la gestión de las ayudas, financiación y fiscalidad por parte de las Oficinas de Rehabilitación («ventanilla única»); y la mejora de la financiación de las actuaciones de rehabilitación con actuaciones de reforma normativa y de aplicación de instrumentos financieros específicos con objeto de mejorar la financiación de las intervenciones de rehabilitación, especialmente en comunidades de vecinos. En cuanto a las inversiones, se prevé la financiación de programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales —operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana de gran escala, en barrios o zonas delimitadas en función de su nivel de renta, con especial incidencia en colectivos vulnerables, incluidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética—; de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes para incrementar sustancialmente la oferta de vivienda en alquiler a precio asequible, contando con la colaboración del sector privado; de rehabilitación energética de edificios existentes de viviendas y otros usos, mediante actuaciones de ahorro y eficiencia energética e incorporación energías renovables; de regeneración y reto demográfico en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes para la eficiencia energética de edificios y la generación y consumo de energías renovables y para asegurar el despliegue de la movilidad eléctrica; de impulso a la rehabilitación sostenible de edificios públicos, con el carácter integrado que reclama la Agenda Urbana Española y la nueva Bauhaus europea (sostenibilidad, inclusión y estética), sin perder de vista el principal objetivo del ahorro energético; y de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española.

En íntima conexión con el componente 2, el componente 7 del Eje 3, relativo a la «Transición energética justa e inclusiva», se centra en el despliegue e integración de energías renovables. Entre las reformas a

implementar pueden citarse el establecimiento de un marco normativo estable para el fomento de la generación renovable que permita aumentar la presencia de las energías renovables en el consumo energético nacional y fomente la inversión privada, elimine barreras al despliegue de renovables y mejore la integración de la generación renovable en el entorno; la formulación de una Estrategia Nacional de Autoconsumo; y el desarrollo de comunidades energéticas para el impulso de la participación de la ciudadanía en la transición energética y, en concreto, de comunidades de energías renovables y de comunidades ciudadanas de energía.

3.1.3. Actividad de fomento

La actividad estatal de fomento se ha centrado en la programación y preparación de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, por ejemplo, pueden citarse, entre otros, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la Resolución de 3 de marzo de 2021, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, E.P.E., M.P., por la que se publica la Resolución de 24 de febrero de 2021, del Consejo de Administración, por la que se amplía el presupuesto del Programa PREE, establecido por el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla (BOE de 6 de marzo de 2021).

3.2. ÁMBITO AUTONÓMICO

3.2.1. Producción normativa de interés

3.2.1.1. Andalucía

Dentro de la producción normativa andaluza, se destacan dos normas. La primera, cronológicamente hablando, es el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia

en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.²³ Mediante una modificación del artículo 16 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, este Decreto-ley excluye de la evaluación de impacto ambiental los proyectos financiados con fondos europeos que contemplen variables medioambientales y de eficiencia energética y que no supongan incrementos de volumen y superficie de edificación, esto es, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos, y entre cuyos requisitos se incorporen, para su financiación y aprobación, la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o el empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente (disposición adicional tercera).

La segunda es la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Con ella, el legislador autonómico ha optado por integrar en un solo cuerpo legislativo la regulación de la ordenación territorial, que incluye la ordenación del litoral y la urbanística. Esta Ley establece la utilización racional de los recursos naturales y de eficiencia energética como un principio general de la ordenación y de la actividad territorial y urbanística (art. 4); prevé que los ingresos, así como los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinen, entre otros fines, a la ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, dirigidas a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, el desarrollo de instalaciones de energía renovable o a la conservación de las edificaciones y mejora de su eficiencia energética y accesibilidad (art. 129); sujeta a declaración responsable las obras en edificaciones e instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo rústico y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no supongan obras de nueva planta o aumento de la superficie construida (art. 138); dispone que los propietarios de terrenos, construcciones y edificaciones tienen el deber de conservarlos en las condiciones tradicionalmente contempladas por la normativa urbanística (seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad

²³ Resolución de 24 de febrero de 2021, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

universal y ornato público) y, además, en condiciones de eficiencia energética (art. 144); y prevé la delimitación de áreas para la inspección técnica de construcciones y edificaciones que determinen, entre otros requisitos, su grado de eficiencia energética (art. 145).

3.2.1.2. Aragón

La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón, elimina la necesidad de obtención de la licencia de obras en las instalaciones de producción de energía destinadas al autoconsumo. Así, se establece que las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables de tecnología no eólica, cogeneración y residuos conectadas a la red de transporte o distribución eléctrica en la Comunidad Autónoma de Aragón, en la modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes, al igual que las instalaciones aisladas, se sujetan al régimen de declaración responsable y, por tanto, no requieren autorización administrativa, de construcción y de explotación (art. 59). Las solicitudes que, a la entrada en vigor de esta ley, se encuentren en tramitación para obtener la autorización administrativa previa o de construcción podrán desistir de esta tramitación conforme a la normativa del sector eléctrico para proceder a su tramitación en el marco de la Ley de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón (disposición transitoria cuarta). Asimismo, esta Ley modifica el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, mediante el añadido de nuevos supuestos (letras f, g y h) al artículo 227.2, que establece los actos sujetos al régimen de declaración responsable: f) instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos, cuando las instalaciones no superen 1,5 metros de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales específicos; g) instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas –los espacios ocupados por las instalaciones mencionadas no computan a efectos del volumen edificable de la parcela ni de las distancias mínimas de la edificación a los límites de la parcela, a otras edificaciones o en la vía pública. Los elementos auxiliares de las instalaciones, como las estructuras de apoyo o pérgolas, serán considerados partes inherentes de las instalaciones de generación solar–; y h) instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en edificios de uso colectivo (disposición final octava).

3.2.1.3. Canarias

En el contexto post-Covid, el Gobierno de Canarias aprobó con carácter urgente el Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias.²⁴ En dicha sesión, se acordó su tramitación como proyecto de ley por el trámite de urgencia, propiciando la aprobación de la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias. Mediante esta Ley se impulsa la implantación de energías renovables, del autoconsumo de energía eléctrica y de mejora energética de las instalaciones y edificaciones existentes y se actualiza el régimen sancionador para evitar la aplicación fraudulenta de las medidas que en ella se contemplan. Entre las medidas que se establecen en materia de sector eléctrico, pueden citarse la declaración de urgencia de los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas; la incorporación, en las solicitudes de autorización, de un análisis de la compatibilidad de la instalación eléctrica con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística; la exención de licencia urbanística para los proyectos de instalaciones de producción eléctrica a partir de fuentes renovables en cuyo procedimiento de autorización conste un informe preceptivo y vinculante municipal; la articulación de un régimen transitorio para la regularización administrativa de determinadas instalaciones eléctricas de baja tensión que no cuentan con la documentación técnica o administrativa legalmente exigible; la inaplicación de los límites previstos en el artículo 61.5 de la 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias (relativo a la ocupación máxima permitida en el caso de producción de energías renovables) cuando en las cubiertas de las construcciones o edificaciones situadas en suelo rústico se pretendan implantar instalaciones de energía fotovoltaica como uso complementario; sustitución del régimen de autorización por el de comunicación previa en relación con las instalaciones destinadas a reducir la demanda energética para la calefacción o refrigeración de los edificios cuando no comporten nuevos volúmenes ni modifiquen las fachadas en las que se implantan; etc.

²⁴ Resolución de 9 de octubre de 2020, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, con la corrección de errores presentada por el Gobierno de Canarias incorporada, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

3.2.1.4. Castilla-La Mancha

Con el telón de fondo de los objetivos de desarrollo sostenible previstos en la Agenda 2030 y las Agendas urbanas europea y española, mediante la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de simplificación urbanística y medidas administrativas, el legislador castellano manchego implementa en la normativa de ordenación territorial y urbanística una serie de principios vinculados a la utilización racional del suelo, fomentando la compacidad y revitalización urbanas, la prevención y reducción de los efectos del cambio climático, la gestión sostenible de los recursos y la economía circular, la movilidad sostenible, la cohesión social y la equidad, la innovación digital y el tránsito a un consumo energético derivado de fuentes renovables; y mejorando los instrumentos de intervención y la gobernanza. Entre las medidas relativas a la eficiencia energética, pueden citarse las contempladas en los artículos 3, 18 y 31 (mediante los que se introducen, respectivamente, los artículos 14 bis y 42 bis y se modifica el artículo 79 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo). El artículo 3 establece como uno de los objetivos de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística el diseño de actuaciones de mejora de la eficiencia energética y que, a estos efectos, deberá fomentarse en el marco de los principios de la economía circular: a) el uso de las energías renovables técnica y económicamente viables y el correcto tratamiento de los aspectos bioclimáticos, así como la mejora de los espacios públicos a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento; b) la introducción de instalaciones de energías renovables, equilibrando y reduciendo el impacto de las fuentes de energías no renovables; c) la correcta orientación de las nuevas construcciones para beneficiarse de factores naturales como los efectos del soleamiento y el régimen de los vientos; y d) en las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, el fomento de las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética. Los aumentos de volumen o superficie construida, afectando incluso a regulaciones tales como las relativas a alineaciones, fondo edificable, etc., así como las ocupaciones de cubiertas y otros elementos comunes de la edificación que deriven de la realización de obras de mejora energética, no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros. Se dispone, asimismo, que en los edificios que quedan en situación de fuera de ordenación solo se autorizarán obras de mera conservación dirigidas a satisfacer los requisitos básicos de funcionalidad, mejora de la eficiencia energética, seguridad y habitabilidad de la edificación (art. 18) y que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser destinados a usos de interés social, como las operaciones de

iniciativa pública de rehabilitación de viviendas, mejora de la accesibilidad universal, de eficiencia energética o, en general, de regeneración y renovación urbana (art. 31).

3.2.1.5. Cataluña

Cataluña ha aprobado el Decreto-ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, y de modificación del Decreto ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la Covid-19, en el ámbito de las personas jurídicas de derecho privado sujetos a las disposiciones del derecho civil catalán. Esta norma pone de relieve que, en la actualidad, el parque de viviendas de Cataluña representa el 10,6 % de las emisiones totales de dióxido de carbono y que más del 80 % de las calificaciones energéticas corresponden a las letras E, F o G, mientras que los inmuebles que disponen de una calificación A tienen un ahorro en el consumo medio de energía de hasta el 78 % y 89 % respecto de los calificados con las letras E i G, respectivamente (datos de ICAE). Y según el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, el consumo energético que genera el parque de viviendas es responsable de cerca del 30 % de los gases contaminantes que se emiten a la atmósfera.

El Gobierno catalán pretende revertir estos datos mediante una serie de medidas centradas en la reducción del consumo de energía y la mejora de la habitabilidad de los hogares a través de la rehabilitación energética, apoyándose para su implementación en las ayudas procedentes del fondo europeo *Next Generation*. Su objetivo principal es facilitar la instalación de placas solares fotovoltaicas para autoconsumo en las cubiertas de los edificios plurifamiliares. Para ello, esta norma modifica el Código civil de Cataluña en lo atinente a la ejecución de obras para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y la instalación de sistemas de energías renovables en los elementos comunes de los edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal. La reforma afecta a cinco artículos: el artículo 553-25 (régimen general de adopción de acuerdos; se prevé la mayoría simple de los propietarios que representen la mayoría de cuotas de participación para facilitar la aprobación de los acuerdos relativos a la eficiencia energética de los edificios), el artículo 553-26 (adopción de acuerdos por unanimidad y por mayorías cualificadas), el artículo 553-30 (vinculación de los acuerdos), el artículo 553-42 (uso y disfrute de los elementos comunes), el artículo 553-43 (elementos comunes de uso exclusivo) y el artículo 553-44 (conservación y mantenimiento de los elementos comunes) del libro quinto del Código civil catalán.

Asimismo, en Cataluña se ha aprobado el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas. Esta norma tiene por objeto modificar el Decreto-ley 16/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, con el fin de introducir medidas que mejoren la aceptación social de los proyectos de energías renovables, compatibilizar la actividad agraria con la de producción de energías renovables y velar por la conservación de la biodiversidad, la ordenación territorial y el desarrollo sostenible del medio rural. Asimismo, se modifica la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, para prever los objetivos en materia de generación renovable, distribuida y participada en el horizonte de 2030, concretar la manera de evitar la ocupación innecesaria del territorio e incorporar a la planificación energética la necesidad que se realice junto con la planificación territorial sectorial de las energías renovables. Finalmente, se establecen medidas de simplificación administrativa en materia de autoconsumo de energía eléctrica, como la exclusión del régimen de autorización administrativa, de construcción y de explotación de determinadas instalaciones fotovoltaicas de generación eléctrica de autoconsumo, y la simplificación de la documentación relativa a la modificación del contrato de acceso para determinados consumidores (art. 1).

Finalmente, cabe apuntar la aprobación de la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, que modifica la disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, relativa al mantenimiento, servicios vinculados a los inmuebles e infraestructuras y actuaciones en materia de eficiencia energética y sostenibilidad para alcanzar el objetivo de que todos los inmuebles e infraestructuras de la Administración de la Generalidad se provean de energía limpia y de proximidad, con fomento del autoconsumo.

3.2.1.6. Comunidad Foral de Navarra

La aprobación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, ha supuesto el comienzo del despegue del autoconsumo en la Comunidad Foral. Sin embargo, se ha constatado, como ya hemos visto en el caso de Aragón, que la exigencia de someter a autorización administrativa las instalaciones de aprovechamiento de energía solar destinadas al autoconsumo supone una barrera que entorpece su correcta implantación. Por ello, la Ley Foral 4/2021, de 22 de abril, para la modificación del artículo 192 del texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y

urbanismo aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, sustituye dicho requisito por una declaración responsable o una comunicación previa en las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo sobre edificaciones o construcciones y pérgolas de aparcamiento, sin limitación de potencia –excepto cuando las instalaciones se hagan en edificios declarados como bienes de interés cultural o catalogados, afecten a los cimientos o la estructura del edificio o necesiten evaluación de impacto ambiental, en cuyo caso seguirá siendo exigible la licencia de obras– y en los puntos de recarga de vehículos eléctricos situados en el interior de edificaciones –salvo que pudieran suponer un impacto sobre los bienes declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección–.

3.2.1.7. Illes Balears

De nuevo, la problemática de vulnerabilidad económica y social derivada de la crisis ocasionada por la Covid-19 es objeto de la actividad del legislador, que advierte de la necesidad de destinar más recursos y esfuerzos públicos para conceder con mayor agilidad las ayudas para el alquiler, dado el incremento considerable de solicitudes en los últimos años y el aumento que se prevé de manera inminente. La Ley 3/2021, de 10 de noviembre, para impulsar y agilizar la tramitación de ayudas y otras actuaciones en materia de vivienda, tiene por objeto el establecimiento de un régimen especial de subvenciones en materia de vivienda más ágil y simplificado que se aplica a la concesión de ayudas otorgadas por la Comunidad Autónoma balear en el marco de los planes estatales o autonómicos de vivienda y que se aplican a la conservación y rehabilitación de viviendas para mejorar la seguridad de utilización, la accesibilidad, la eficiencia energética y la sostenibilidad.

Otra norma aprobada en las Illes Balears es la Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su objeto es el establecimiento de medidas extraordinarias y urgentes para desarrollar las disposiciones estatales básicas que contiene el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y fijar las especialidades organizativas y de procedimiento necesarias para simplificar y agilizar la gestión presupuestaria y económica, los procedimientos de subvenciones y de ayudas, la contratación pública y el resto de actuaciones y procedimientos inherentes a la programación y la ejecución de los proyectos que deben financiarse con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) respecto de los cuales la Comunidad Autónoma balear sea responsable de su gestión y control (art. 1).

3.2.2. Actividad de fomento

Las comunidades autónomas han lanzado diversas convocatorias financiadas por los fondos de recuperación europeos. Así, por citar algunas, la Resolución de 26 de octubre de 2021, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convocan para el periodo 2021-2023 los incentivos para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes en municipios del reto demográfico (Programa PREE 5000), acogidos al Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto (BOJA de 29 de octubre de 2021); la Resolución ACC/3482/2021, de 22 de noviembre, en relación con la gestión y el pago de las ayudas destinadas a paliar la pobreza energética de personas consumidoras vulnerables en concepto de bono social térmico correspondientes al año 2020 (DOGC de 25 de noviembre de 2021); la Resolución de 24 de febrero de 2021, por la que se convocan ayudas para instalaciones de producción de energía basadas en energías renovables y de ahorro y eficiencia energética en edificaciones destinadas para servicio público municipal de entidades locales para el año 2021 (BOCA de 4 de marzo de 2021; y la Resolución de 1 de marzo de 2021, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), por la que se convocan ayudas destinadas al fomento de instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica en los municipios de la Comunitat Valenciana con cargo al presupuesto del ejercicio 2021 (DOCV de 5 de marzo de 2021).

4. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (Dir.). *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 437 p.

ALONSO MAS, María José; REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, 501 p.

ALONSO MAS, María José. La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española. En: ALONSO MAS, María José; REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 17-90.

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo del hidrógeno renovable. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA)*, n. 16, octubre 2021, pp. 71-97.

- BARRELLA, Roberto. *2021 Energy Crisis impacts on Energy Poverty in Spain*. EP-pedia Engager Cost Action, 2021.
- BARRELLA, Roberto; LINARES, José I.; ROMERO MORA; José Carlos; ARENAS PINILLA; Eva María. Does cash money solve energy poverty? Assessing the impact of household heating allowances in Spain. *Energy Research & Social Science*, n. 80 (102216), 2021, p. 1-18.
- BARTLETT CASTELLÁ, Enric R. Algunas consideraciones sobre la transposición del "Paquete de energía limpia para todos los europeos" en relación con las comunidades energéticas. En: SPINA, Encarnación la; EMALDI CIRIÓN, Aitziber (Eds.). *Retos del Derecho ante un mundo global*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 711-746.
- BRUGGER, Heike; EICHHAMMER, Wolfgang; MIKOVA, Nadezhda; DÖNITZ, Ewa. Energy Efficiency Vision 2050: How will new societal trends influence future energy demand in the European countries? *Energy policy*, vol. 152, mayo 2021.
- CAMPOS ACUÑA, Ma. Concepción. La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la Revolución administrativa. Madrid: La Ley, 2021, 740 p.
- CASTAÑO-ROSA, Raul; BARRELLA; Roberto; SÁNCHEZ-GUEVARA, Carmen; BARBOSA, Ricardo; et al. Cooling Degree Models and Future Energy Demand in the Residential Sector. A Seven-Country Case Study. *Sustainability*, n. 13 (5), 2021.
- COTS, Elisabet; ESTEVE, Irene. El cambio climático y la transición energética, en el foco de la actividad legislativa europea y española. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 978, 2021.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco; GALÁN VIOQUE, Roberto; GARRIDO CUENCA, Nuria María; GONZÁLEZ RIOS, Isabel (Dir.). *Los desafíos jurídicos de la transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, 780 p.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luís Carlos. El régimen jurídico de la transición justa energética y los derechos sociales derivados de sus objetivos económicos y ambientales en el marco de un nuevo modelo de Estado. En: ROSA MORENO, Juan; VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 543-632.

GALÁN VIOQUE, Roberto. Las energías renovables como “arma” esencial contra el cambio climático. En: DELGADO PIQUERAS, Francisco; GALÁN VIOQUE, Roberto; GARRIDO CUENCA, Nuria María; GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.). *Los desafíos jurídicos de la transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 179-201.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Comunidades de energía y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2022. 230 p.

- Energía comunitaria: de las comunidades de energías renovables y otros retazos. En: ROSA MORENO, Juan; VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 857-876.

- Las comunidades de energías renovables: Retos pendientes. En: DELGADO PIQUERAS, Francisco; GALÁN VIOQUE, Roberto; GARRIDO CUENCA, Nuria María; GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.). *Los desafíos jurídicos de la transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 597-622.

GIL MACIÁ, Lorenzo. Fiscalidad de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar: obras de instalación, propiedad y utilización. En: ROSA MORENO, Juan; VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp. 511-542.

GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, María Luisa; ORTIZ CALLE, Enrique (Dir.). *La transición energética en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la justicia fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 426 p.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. Energías renovables y eficiencia energética: retos para 2030/2050. En: GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 930-948. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=930> (Fecha de último acceso 15-06-2022).

IEA, *Energy Efficiency 2021*, IEA, November 2021.

- IMODÓVAR IÑESTA, María. La ciudadanía como motor de la transición energética: comunidades energéticas locales. En: ROSA MORENO, Juan; VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, pp 349-389.
- JAMES TABB, Philip. *Biophilic Urbanism: Designing Resilient Communities for the Future*. New York, Routledge, 2021, 272 p.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. ODS, vivienda y ciudades sostenibles e inclusivas. Actualizar el Estado del bienestar en tiempos de Covid. En: ESTEVE PARDO, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Claves 32. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 101-119.
- QARNAIN S. S.; MUTHUVEL, S.; BATHRINATH, S. Review on Government Action Plans to Reduce Energy Consumption in Buildings amid COVID-19 Pandemic Outbreak. *Mater. Today Proc.*, n. 45, 2021, p. 1264-1268.
- RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (Dir.). *Guía para para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Colección Guías prácticas. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters–Aranzadi, 2021, 256 p.
- RUIZ OLMO, Irene. *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Instituto Clavero Arévalo: Tecnos, 2021, 351 p.
- SEKISOV, Aleksandr. Problems of achieving energy efficiency in residential lowrise housing construction within the framework of the resource-saving technologies use. *Conferences 281*, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202128106004> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- SILVA ARDANUY, Francisco Manuel. Pobreza energética en Espala (2015-2020). Protección constitucional en contexto de aplicación del art. 116.2 CE por COVID-19. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, 392 pp.
- TARUTTIS, Lisa; WEBER, Christoph. Estimating the impact of energy efficiency on housing prices in Germany: Does regional disparity matter? *Energy Economics*, vol. 105, enero 2022.

VEGA SÁNCHEZ, Sergio. Sistemas de Rehabilitación Energética para Edificios de Uso Residencial. Guía de Rehabilitación Energética de Edificios para Comunidades de Propietarios y Usuarios. UPM-Press, 2021, 34 p.

ZAIDAN, E.; GHOFRANI, A.; DOKAJ, E. Analysis of Human-Building Interactions in Office Environments: To what Extent Energy Saving Boundaries Can Be Displaced? *Front. Energ. Res.*, n. 9, 450. 2021.

Reflexiones sobre la nueva Ley española de cambio climático

Miren Sarasibar Iriarte

SUMARIO: 1. LA CONTUNDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 2. LA DECEPCIÓN DE LA LEY ESPAÑOLA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. 2.1. Una Ley ambiciosa en objetivos. 2.2. Una Ley claramente incentivadora. 2.3. Una ley poco contundente. 2.4. Una Ley poco sensible con las personas vulnerables. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN GENERAL.

RESUMEN: El estudio trata de hacer una reflexión crítica sobre algunos aspectos de interés de la nueva Ley española sobre cambio climático. Es indudable el interés y acierto en la regulación de esta materia por parte de España, pero considero que debía haber sido una norma con más obligaciones, más sanciones y, en definitiva, más contundente en cuanto a las medidas y compromisos relacionados con el cambio climático.

ABSTRACT: The study tries to make a critical reflection on some interesting aspects of the new Spanish Law on climate change. There is no doubt about the interest and success in the regulation of this matter by Spain, but I consider that it should have been a law with more obligations, more sanctions and, ultimately, more forceful in terms of measures and commitments related to climate change.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Regulación. Obligaciones. Fomento. Sanciones.

KEYWORDS: Climate change. Regulation. Liabilities. Encouragement. Penalties.

1. LA CONTUNDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Sin entrar en profundidad a describir la normativa y programas, planes y demás documentos aprobados por la Unión Europea, destaco algunos para poner de manifiesto su apuesta decidida por la lucha contra el cambio climático.

En primer lugar, me refiero al Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019, como parte de la Estrategia de la Comisión Europea, para la transformación de la economía hacia un modelo neutro en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050, que desvincule el crecimiento económico del uso de recursos, así como para la implantación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Además, es necesario hacer referencia a que en dicho Acuerdo se destacó la necesidad de una Ley Europea del Clima, ya que supondría la existencia de una norma vinculante a nivel comunitario, con obligaciones y medidas dirigidas a conseguir el objetivo de la neutralidad climática en 2050 comprometiendo a los Estados miembros como a las instituciones comunitarias.

Previamente, en 2011, se estableció la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, marcando el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95% con respecto a 1990, con dos objetivos intermedios. Por un lado, la reducción de un 40% en 2030 y de un 60% en 2040.

El Acuerdo de París, firmado en 2015 también fijaba la meta de una transición global hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono y capaz de hacer frente a los desafíos del cambio climático. Fijó el objetivo de limitar el calentamiento global por debajo de los dos grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales. Los Estados que lo ratificaron se comprometieron a presentar sus contribuciones nacionales para alcanzar dichos objetivos.

El paquete “Energía limpia para todos”, presentado en noviembre de 2016, atiende a la necesidad de acelerar tanto la transición a una energía más sostenible, sin descuidar el crecimiento y la creación de empleo manteniendo la competitividad de la UE. Conocido como “el paquete de invierno”, recoge medidas que pretenden acelerar, transformar y consolidar la transición de la economía de la UE hacia una energía limpia, lo que debería permitir la generación de empleo, contribuir a la consecución de los objetivos de reducción de emisiones y mejora de la eficiencia energética, incrementar la competitividad del tejido productivo, el crecimiento de nuevos sectores económicos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La idea es combinar un desarrollo energético sostenible pero también competitivo cumpliendo al mismo tiempo los objetivos del cambio climático de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 95% con respecto a 1990. En concreto, se establecen tres líneas como metas que son el aumento de la eficiencia energética en un 30%, lograr el liderazgo mundial en materia de renovables y ofrecer un trato justo al consumidor. Para ello, propone un amplio abanico de iniciativas legislativas que afectan al mercado eléctrico, la cooperación entre reguladores nacionales de energía, el fomento del uso de renovables para transporte, calefacción y autoconsumo, sostenibilidad de la bioenergía, innovación, etiquetado y ecodiseño, seguridad del abastecimiento, estrategias para una movilidad conectada y automatizada y normas de gobernanza y planificación de los objetivos de eficiencia energética y energías renovables.

En conclusión, la Unión Europea se ha preocupado por avanzar en la lucha contra el cambio climático, estableciendo las bases para que el resto de países que la conforman continúen en la misma dirección.

2. LA DECEPCIÓN DE LA LEY ESPAÑOLA SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. UNA LEY AMBICIOSA EN OBJETIVOS

Con el panorama descrito en el apartado anterior donde se demuestra la preocupación primero y el interés después de la Unión Europea por luchar contra el cambio climático, la primera reacción tras la lectura de la Ley española 7/2021, de 20 de mayo, que regula en nuestro país el cambio climático y la transición energética, es de cierta decepción.

Y la decepción primera se encuentra en que no se produjo una auténtica transposición de la normativa comunitaria en este ámbito, porque la Ley española parece que es más una Ley de buenas intenciones y principios que una Ley con compromisos y obligaciones.

Me refiero a que la Ley regula objetivos pretenciosos (art. 3), nada más ni nada menos, que reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990; alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria. Asimismo, se establece en ese mismo artículo que antes de 2050 y en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática.

Y la Ley no se queda ahí, sino que finaliza el precepto con la afirmación de que se iniciará en el año 2023 la primera revisión de los objetivos establecidos en este artículo.

Por lo que, no se puede negar que el espíritu de la Ley es el de alcanzar unas metas ambiciosas cumpliendo de esa manera con el Acuerdo de París y la normativa europea. Todo esto está muy bien.

Con estas premisas, lo oportuno es que la Ley regulara los instrumentos y medidas para lograr el cumplimiento de tales objetivos y es aquí donde comienzan los problemas.

Es más que evidente que el cambio climático supone el desafío ambiental más importante en la actualidad y ya llevamos tiempo con esta afirmación, de lo que se deduce la gravedad del problema. Por lo que, en cualquier Ley resulta lógico que existan medidas que vinculen u obliguen en su caso al sujeto destinatario de las mismas, pero en un ámbito como el del medio ambiente, parece más necesario aún si cabe. Y esto no se ha hecho con la actual Ley española de cambio climático.

La Ley en este sentido, incluye muchos instrumentos programáticos o planificadores que se alejan desde luego de esa idea de obligación o vinculación.

Me refiero, por ejemplo, a la Estrategia de Descarbonización a 2050 regulada en el artículo 5 de la Ley, la cual debe establecer una senda de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de las absorciones por los sumideros del conjunto de la economía española hasta 2050, necesaria para cumplir con los objetivos señalados en el artículo 3 y de conformidad con lo exigido por la normativa de la Unión Europea. La Estrategia de Descarbonización a 2050 será revisable cada cinco años e incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de

gases de efecto invernadero indicativo en 2040. En esta misma línea, el artículo 34 habilita al Gobierno a requerir al operador del mercado, al operador del sistema, al transportista y a los distribuidores, definidos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, para que elaboren y presenten una estrategia de descarbonización en lo referente a su ámbito de actuación. Reglamentariamente se establecerán las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir dichas estrategias.

Se deduce, en consecuencia, que se trata de un documento de intenciones y objetivos, pero sin dar un paso más, ya que expresamente habilita a que sea un Reglamento el que ahonde en la cuestión y, en el mejor de los casos, sea él quien establezca medidas que comprometan a los sujetos para, de esa manera, conseguir la descarbonización para el año 2050. Pero eso es imprevisible porque es futuro.

Otro ejemplo donde se demuestra este espíritu programático, es la previsión que realiza la Ley del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima en su artículo 4 para el período 2021-2030. Nuevamente se refiere a este Plan, como no puede ser de otra manera, como la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea. Y la Ley incluye el contenido que debe tener redundando en lo mismo, ya que se refiere a los objetivos y contribuciones cuantitativas ajustados a la ley, a nivel nacional y sectorial, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y absorciones por los sumideros, de energías renovables y de eficiencia energética, garantizando la contribución de todos los sectores de la economía a la consecución de tales objetivos.

No hay dos sin tres, y la Ley regula también la Estrategia de Transición Justa prevista en el art. 27, y la define como el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición. Establece que el Gobierno aprobará, cada cinco años, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, Estrategias de Transición Justa, a propuesta conjunta de una serie de Ministerios, con la participación de las Comunidades Autónomas y a los agentes sociales.

Al igual que ha hecho con el Plan Integrado de Energía y Clima, también regula el contenido de dicha Estrategia refiriéndose a que debe procederse a la identificación de colectivos, sectores, empresas y territorios

potencialmente vulnerables al proceso de transición a una economía baja en emisiones de carbono; al análisis de las oportunidades de creación de actividad económica y empleo vinculadas a la transición energética; a las políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa: a los instrumentos para el seguimiento del mercado de trabajo en el marco de la transición energética mediante la participación de los agentes sociales, así como en las mesas de diálogo social y al marco de elaboración de los convenios de Transición Justa.

Y por referirme a otro documento de este tipo, se encuentra la Estrategia de Financiación climática internacional, regulada en la Disposición adicional tercera, que, obviamente, la Ley la encuadra como un instrumento de planificación, uno más. Con esta Estrategia se pretende fines como el cumplimiento de los compromisos de financiación climática internacional del Reino de España, asegurar que la acción desarrollada por la Cooperación Española sea coherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático, introducir la consideración del cambio climático y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de manera coordinada en los distintos instrumentos de financiación internacional y apoyo a la internacionalización de la empresa, mejorando los convenios comerciales con inclusión de cláusulas de reciprocidad en exigencias medioambientales.

Pero es inevitable volver a concluir que se trata en todos los casos citados, de instrumentos de planificación, sin ningún grado de obligatoriedad en medidas ni compromisos adquiridos. Considero que estas medidas no son negativas en sí consideradas, pero sí insuficientes si no se regulan otras de mayor calado.

Y como he comentado con anterioridad, esa indeterminación la Ley pretende suplirla por numerosas remisiones a futuros desarrollos reglamentarios donde se concreten las medidas. Es el caso del artículo 7 referido al bombeo, almacenamiento y turbinado para maximizar la integración de energías renovables, el artículo 13 en el que se regula el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte, el artículo 5 relativo a las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones, el artículo 30 sobre la concreción del porcentaje de aportación de los Presupuestos generales del Estado al cambio climático, el artículo 34 referente a las condiciones y criterios mínimos que deberán incluir la Estrategia de descarbonización del sector eléctrico, el artículo 37 sobre la composición, organización y funcionamiento del Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, el artículo 40 relativo a las medidas para

garantizar las Políticas, Medidas, Inventarios y Proyecciones de Gases de Efecto Invernadero y, por último, expresamente, en la disposición adicional sexta donde se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley.

A la vista están las numerosas remisiones a futuros reglamentos lo que demuestra, si se me permite la expresión, que parece que es una norma inacabada, que necesita de futuros desarrollos o complementos para cumplir con sus objetivos. Lo deseable hubiera sido que la Ley por sí misma regulara de forma más o menos detallada sus medidas.

2.2. UNA LEY CLARAMENTE INCENTIVADORA

Es innegable afirmar que la Ley española de cambio climático es una norma con clara tendencia de fomento. Se trata de una Ley que anima, promociona o incentiva, todos son sinónimos, determinadas actuaciones para luchar contra el cambio climático.

Nuevamente, resulta insuficiente porque como toda actividad administrativa de fomento, se caracteriza por ser una norma de buenas intenciones, de grandes proclamaciones pero que se queda en eso, no avanza más, no compromete ni obliga a ningún sujeto.

Si estas medidas fueran combinadas con otras de otro tipo, más incisivas o coactivas formarían una buena conexión y constituiría una política climática equilibrada.

Y al igual que he hecho referencia a las numerosas remisiones reglamentarias, también quiero destacar las múltiples medidas de fomento que se establecen a lo largo de la Ley. En primer lugar, es en el artículo 8 donde se establece que las Administraciones Públicas podrán establecer incentivos que favorezcan la consecución de los objetivos previstos en este artículo, con especial atención a la introducción de las energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo, las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones.

El artículo 16 va en la misma línea al regular que el Ministerio de Transportes aplicará medidas de incentivo económico dirigidas a estimular el suministro eléctrico o el uso de combustibles alternativos.

El fomento del proceso de acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral, y por vías no formales de formación, fomentando la educación y capacitación para avanzar en la lucha contra el cambio climático y la transición energética se regula en el artículo 35.

Además de estas referencias a lo largo de la Ley, existen preceptos específicos dedicados a la actividad de fomento como el 12, donde se regula el fomento de los gases renovables, incluyendo el biogás, el biometano, el hidrógeno y otros combustibles en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable o permitan la reutilización de residuos orgánicos o subproductos de origen animal o vegetal.

Igualmente, cabe destacar el artículo 26, que ya lleva por título "Fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono" donde establece que se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, unido al fomento de la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

El Gobierno promoverá el uso del ferrocarril de viajeros en el ámbito de la futura Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público, estableciendo las medidas necesarias para su fomento frente a medios de transporte más contaminantes.

En conclusión, todas estas medidas son un ejemplo de buenas intenciones por parte del legislador dirigidas al poder público pero el problema se encuentra en que no se establece, como ocurre en la actividad de fomento en general, una obligación dirigida al gobierno en cuestión para que comprometa parte de su presupuesto a estas medidas fijadas en la Ley. De esta afirmación se deduce que puede ocurrir que estas medidas de fomento nunca lleguen a ejecutarse porque el gobierno que esté en el poder considere que no proceden. Por lo que se pone en duda de si la actividad de fomento es la mejor opción para conseguir los objetivos de la política climática.

2.3. UNA LEY POCO CONTUNDENTE

He titulado este apartado de este modo porque quiero exponer que, a mi modo de ver, se trata de una ley que no impone obligaciones ni medidas sancionadoras si no se cumple con lo establecido en ella, por eso resulta poco contundente.

Y por desgracia, cualquier ley sin una parte de la misma dedicada a las conductas que son calificadas como infracción administrativa y, en consecuencia, sin los preceptos dedicados a las sanciones administrativas correspondientes, resulta algo idílica. Parece que, si el sujeto destinatario de una norma sabe que no hay ninguna consecuencia punitiva o coactiva ante un incumplimiento de una medida, se va a sentir menos coaccionado que si la hubiera.

Esto es trasladable a cualquier otro ámbito o sector, es decir, un sujeto por sí mismo, puede ser muy responsable y conducir siempre respetando el límite de velocidad sin tener en cuenta que existe una normativa de seguridad vial que regula determinada sanción administrativa cuando se incumple el límite de velocidad. Pero eso es pensando en el mejor de los casos e incluso en algo no muy real ya que por lo general, los sujetos cumplen con lo estipulado por la norma porque saben que hay una determinada consecuencia, generalmente multas económicas, que el sujeto deberá pagar.

¿Es imaginable una Ley de seguridad vial sin preceptos dedicados a las medidas administrativas sancionadoras? La respuesta que cualquier sujeto daría sería un no rotundo. ¿Y esta misma pregunta no es trasladable a la Ley española de cambio climático? Mi respuesta desde luego es que sí.

Y lo que ocurre en la Ley española de cambio climático es que tampoco existen medidas sancionadoras. Un ejemplo de ello, se encuentra en el artículo 15 donde se regulan los puntos de recarga eléctricos. Obviamente, se trata de un aspecto muy importante de la Ley, con la intención de una progresiva implantación de los vehículos menos contaminantes. La crítica a este precepto se encuentra en que en ningún momento se prevén sanciones o consecuencias negativas para quienes, por ejemplo, ostenten la titularidad de las instalaciones de suministro de combustibles y carburantes y no dispongan al menos de una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 150 kW en corriente continua, que deberá prestar servicio en un determinado plazo. Es decir, la Ley sólo regula que deberán tener esas infraestructuras de recarga, pero nada se dice si por la razón que sea, deciden no ponerla. Por lo que, de nuevo, la Ley resulta laxa.

En relación a este ámbito de la movilidad, la Ley con esa misma filosofía de falta de obligatoriedad, remite a un futuro desarrollo reglamentario, tendencia que antes he resaltado, a que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos de integración de energías renovables y suministro de combustibles alternativos en el transporte, con especial énfasis, los biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico en el transporte aéreo, incluidos los combustibles sintéticos en cuya fabricación se hayan usado exclusivamente materias primas y energía de origen renovable.

Este tipo de movilidad sostenible es una de las apuestas de la Ley de cambio climático porque efectivamente el sector de los transportes es uno de los más contaminantes propiciando que el cambio climático empeore o por lo menos, no mejore. La tendencia a buscar alternativas a los modelos clásicos de transporte es muy positiva pero no puede reducirse nuevamente

a exponer que los poderes públicos adoptarán medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂, sin especificar de qué manera y con qué medios.

Lo mismo ocurre con las entidades locales, ya que se establece que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Es una idea muy positiva si se llega a implantar, pero qué ocurre si un municipio no lo plantea. La Ley no regula las consecuencias de su no realización y, a mi parecer, esto es un problema, porque de nuevo se deja a la voluntad, en este caso, de los municipios, a que lo hagan o no y esto obviamente supone un riesgo importante. ¿No sucede nada si un municipio no lo lleva a cabo?

La misma idea se repite en la integración del cambio climático en las diferentes políticas sectoriales ya que la Ley se refiere a esta medida tan necesaria, de nuevo con la política de fomento por parte de las administraciones públicas respecto de la mejora del conocimiento sobre la vulnerabilidad y resiliencia de las especies silvestres y los hábitats frente al cambio climático, así como la capacidad de los ecosistemas para absorber emisiones. Otro medio que incluye para proceder a la integración es el de una estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, que la Ley la define como un instrumento programático de planificación de las Administraciones Públicas, que incluirá las directrices básicas para la adaptación al cambio climático de los ecosistemas naturales terrestres, de los ecosistemas marinos y de las especies silvestres españolas, así como las líneas básicas de restauración y conservación de los mismos, con especial referencia a los ecosistemas acuáticos o dependientes del agua y de alta montaña.

Me parece imprescindible en un tema ambiental tan grave como es el del cambio climático, la aplicación necesaria del principio de integración porque de otra manera, contando sólo con la normativa específica de cambio climático, es insuficiente para atajar o, por lo menos, reducir los efectos perjudiciales del mismo. Y considero que el legislador ha perdido la oportunidad de regular la aplicación de este principio de una forma más contundente en esta Ley.

Se trata de que tanto la normativa específica que regula el cambio climático, en este caso, la Ley española, como la normativa específica sobre bosques, aguas, transportes, etc. incorpore en su articulado y, por lo tanto, en su política, medidas dirigidas a disminuir las emisiones de gases de efecto

invernadero como causantes del calentamiento global o medidas encaminadas a aumentar la absorción de los mismos, y esto no se ha hecho, ya que lo previsto por el legislador son planes, programas y estrategias que de nuevo no obligan en nada.

Por lo que este principio de integración también puede relacionarse con el de transversalidad u horizontalidad, puesto que esta Ley resulta ser una norma en la que no se relacionan los diferentes ámbitos o sectores y, en el ámbito ambiental, esto resulta más que esencial. Evidentemente también es labor de esos sectores singulares el incorporar medidas concretas que contemplen al cambio climático, pero que, en una Ley aprobada en el año 2021 que trate el régimen jurídico del cambio climático, no haya introducido esta cuestión, cuando muchas de esas legislaciones ya lo han realizado, resulta, como poco, llamativo.

2.4. UNA LEY POCO SENSIBLE CON LAS PERSONAS VULNERABLES

Las personas vulnerables, como es lógico, son más susceptibles de sentir más las consecuencias e impactos de determinadas actuaciones. Y en un sector como el del cambio climático, que de por sí, se manifiesta en multitud de afecciones como un aumento del nivel del mar producido por un proceso de deshielo de los glaciares, un aumento, igualmente, de las precipitaciones, aumento de fenómenos meteorológicos extremos, existencia frecuente de olas de calor, desertizaciones, sequías, entre otros, son mucho más acuciantes en las personas que son más sensibles o vulnerables, entre los que se encuentran, las personas con discapacidad.

Las personas discapacitadas tienen un riesgo mayor de sufrir las consecuencias perjudiciales del cambio climático por su especial vulnerabilidad, por lo que hay una clara desproporción que les perjudica claramente. Y desde luego, el cambio climático puede acentuar las desigualdades en materia de salud y gestión sanitaria, ya que supone un menor acceso a sistemas sanitarios y puede agravar problemas de salud pública, como la malnutrición o problemas respiratorios, entre otros.

Como es sabido, el cambio climático origina la existencia de fenómenos meteorológicos extremos, como terremotos, huracanes y, evidentemente, esas situaciones alteran la disponibilidad de los servicios de salud y el acceso a ellos. En este sentido, es obligado referirse, por ejemplo, a las barreras arquitectónicas en desalojos y derrumbes o al impedimento a refugios debido a sus discapacidades físicas o psíquicas. Es el caso también de la ayuda técnica bien sea en cuanto a la movilidad, al entendimiento, a la capacidad de oír o de ver, que debido a la urgencia e improvisación de los

fenómenos se daña o pierde. De esto se deduce, que es necesario establecer instrucciones de emergencia adaptadas y accesibles a las personas con discapacidad, como la previsión de que haya también asistentes personales de apoyo, animales de compañía y equipos médicos que ayuden a esas personas.

Por lo tanto, la vulnerabilidad de las personas con discapacidad en el ámbito del cambio climático es evidente, por lo que la política destinada a mitigar sus efectos y a adaptarse a la nueva realidad propiciada por aquél, tiene que contemplar sus especiales características evitando una política discriminatoria, pero la Ley española de cambio climático resulta muy deficitaria en lo que respecta a las personas con discapacidad.

Si nos remontamos al pasado, la norma cabecera internacional sobre el cambio climático, que es el Protocolo de Kyoto, tampoco se refiere en ningún momento a las personas con discapacidad, ni siquiera a las personas vulnerables a los efectos del cambio climático. En el Acuerdo de París se reconoce que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

En la Ley, respecto a las medidas de adaptación, en el artículo 7, se establece que cada Estado tendrá en cuenta la evaluación de los efectos del cambio climático y de la vulnerabilidad a este, con miras a formular sus medidas prioritarias determinadas a nivel nacional, teniendo en cuenta a las personas, los lugares y los ecosistemas vulnerables. En consecuencia, la referencia es sutil, aunque por lo menos ha suplido en parte la carencia del Protocolo de Kyoto al respecto. Pero aún y todo, sigue siendo insuficiente.

Constatada esa laguna, debería haberse planteado el contenido de la Ley de cambio climático en España como mínimo en armonía con las disposiciones del Convenio de Derechos de personas con discapacidad, las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria y la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad, pero tampoco ha sido así.

Al diseñar las medidas para intentar mitigar el cambio climático, hay que contemplar tanto las medidas de mitigación destinadas a la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero como las medidas de adaptación, las cuales van encaminadas a buscar los medios para una adecuación a los efectos causados por el cambio climático. Por ejemplo, me refiero, por citar una medida, a que el transporte colectivo sea accesible para las personas con discapacidad. En lo que se refiere a las medidas de adaptación, es muy relevante la adecuación de espacios y, por ello, es esencial que exista una cooperación internacional para movilizar recursos y así apoyar un enfoque inclusivo de la discapacidad ante el cambio climático.

En este sentido, la Ley española de cambio climático, por ejemplo, se refiere en su artículo 14 a la movilidad sin emisiones, siguiendo las premisas establecidas por la Unión Europea, creando municipios con zonas de bajas emisiones, estableciendo medidas para fomentar desplazamientos a pie o en bicicleta, mejorando del uso de transporte público, fomentando del transporte eléctrico privado e impulsando la movilidad eléctrica compartida. Constatando que todas estas medidas son un acierto ya que están destinadas a una reducción importante de emisiones de gases de efecto invernadero que son los causantes del cambio climático, resultan deficientes en lo que respecta a las personas con discapacidad, una vez más. Resulta llamativo, como poco, que la Ley no haya hecho una mención expresa a las necesidades especiales que estas personas tienen en un ámbito tan básico como la movilidad.

El Plan de Adaptación al Cambio Climático también considero que ha sido otra pérdida de oportunidad para una política inclusiva hacia las personas con discapacidad, ya que no se les otorga un lugar destacado. Sólo se menciona que el enfoque basado en derechos humanos se integrará en todas las medidas de adaptación, promoviendo el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de todas las personas, especialmente aquellas más vulnerables.

Por otro lado, se establece que es necesario identificar los grupos vulnerables y su localización y desarrollar respuestas adaptativas socialmente justas. Estas diferencias de carácter social deben ser identificadas en los estudios de vulnerabilidad y consideradas en la definición de medidas de adaptación. Pero nuevamente, se tiene que presuponer que, dentro del colectivo de las personas más vulnerables, se encuentran las personas con discapacidad. Sin embargo, considero que no tiene que haber una presunción ni ser algo implícito, sino que tiene que existir una mención expresa a ellos en las medidas de adaptación, ya que requieren un tratamiento diferenciado y especializado, tal como se ha citado anteriormente.

Uno de los principios a destacar en el ámbito del cambio climático es el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es decir, que cada Estado responda en función de su aportación al cambio climático, guardando equilibrio y proporción de acuerdo a las circunstancias de cada país y de las consecuencias, considerando también a los derechos de discapacitados.

Es evidente que el cambio climático nos afecta a todos y también hay que decir que todos somos a su vez responsables del mismo. Esta afirmación debe ser matizada porque hay que tener muy presente el principio citado, el cual pretende establecer diferencias en cuanto a los compromisos y obligaciones exigibles a cada uno de los países afectados e implicados en el cambio climático. De lo contrario, se cometerían injusticias con aquellos países que contaminan menos y que, en consecuencia, contribuyen en menor medida a la existencia de un cambio climático.

En concreto, este principio se fundamenta en la protección y salvaguarda de los países subdesarrollados, ya que emiten menor cantidad de emisiones por lo que contribuyen en menor medida a la existencia de un cambio climático y, asimismo, disponen de menos recursos para poder hacer frente a este fenómeno y a sus consecuencias adversas. Lo lógico es que cada país responda de acuerdo al grado de contaminación que ha aportado según sus características y necesidades y teniendo en cuenta los compromisos que ha adquirido.

Por ello, todos tienen un deber de no propiciar que el cambio climático se acreciente y un deber también de buscar medidas para mitigarlo. Sin embargo, hay que precisar que existe una diferencia de grado importante porque la cantidad de emisiones de los países desarrollados es muy superior a la de los países en desarrollo y, por ello, se establece que los países desarrollados deben tomar la iniciativa para combatir el cambio climático y sus efectos adversos e incluso, enumera de forma diferenciada las obligaciones distinguiendo claramente los países desarrollados de los subdesarrollados. En esta valoración, haciendo analogía de este principio, también tiene que tenerse en consideración lógicamente a las personas discapacitadas y a sus necesidades, aplicando igualmente esa necesaria y justa diferenciación.

La única referencia, aunque no expresa, que se hace en la Ley española de cambio climático es en el artículo 2, donde se alude a la protección de colectivos vulnerables, con especial consideración a la infancia. En esa referencia de colectivo vulnerable, se puede deducir que se incluye a las personas con discapacidad, pero hubiera sido recomendable una referencia concreta y expresa, tal como se ha hecho con la infancia. La discapacidad es

una realidad palpable y llama mucho la atención que, en un ámbito como el del cambio climático, que conlleva unas repercusiones muy perjudiciales en muchos sentidos y donde es más que evidente que ante un fenómeno meteorológico extremo las personas discapacitadas van a tener muchas más dificultades que una persona sin discapacidad, no haya hecho alusión a la especial consideración que deben tener las personas discapacitadas por ser claramente un colectivo vulnerable. La Ley no lleva a cabo una visión inclusiva, dejando de lado claramente a la discapacidad, siendo esto una carencia muy importante y absolutamente criticable.

La Ley a lo largo de su articulado menciona a los colectivos vulnerables y se refiere a la infancia o juventud y en ningún caso a las personas con discapacidad. Es más, cuando se cita el término vulnerable lo asocia con territorios, con especies vegetales, con poblaciones, con sectores socioeconómicos, con hábitats, pero en ningún caso con personas con discapacidad y resulta muy llamativo.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, puesto que con acierto, se plantean algunos de sus objetivos de forma inclusiva, tal es el caso del Objetivo 4 (educación de calidad), donde se exhorta a los Estados Miembros a que aseguren el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, entre otras para las personas con discapacidad, o del objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles) el cual prevé, entre otras cosas, la necesidad de asegurar el acceso a una vivienda digna, servicios y transporte y de proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos, en particular para las personas con discapacidad, o el objetivo 17 (Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible) donde se exhorta a los Estados Miembros a incrementar el apoyo para la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo a fin de aumentar la disponibilidad de datos desglosados en función de distintas variables, incluida la discapacidad.

Tristemente, la Ley española de cambio climático vuelve a resultar deficitaria, pero en este caso, me resulta más grave porque no recoge realidades distintas como es el tema de la discapacidad, algo que en muchas políticas sectoriales sí se ha integrado (educación, sanidad, deporte, cine, vivienda, urbanismo, etc.). La discapacidad es una realidad visible que ya lleva tiempo regulada como otras muchas realidades, no es algo tabú como podía ser en otro tiempo, sin embargo, la Ley no es que no lo regule en detalle, es que ni lo menciona. Se refiere como un cajón desastre a los colectivos vulnerables en general, aunque menciona expresamente a la infancia, y se supone que ahí están incluidas las personas con discapacidad. En mi opinión, no es, en absoluto, suficiente.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

No quiero terminar este estudio con la impresión de que todo es una crítica negativa de la Ley. La regulación de una realidad siempre es un acierto porque como su nombre indica, se trata de regular o lo que es lo mismo, ordenar dicha realidad. En este sentido, es obligatorio hacer referencia a la normativa sobre cambio climático de las Comunidades Autónomas ya que, para empezar, son anteriores en el tiempo a la Ley estatal, con lo cual, eso ya es meritorio.

El cambio climático, por desgracia, es una realidad, no sólo española, sino mundial por lo que la existencia de normativa en todos los niveles territoriales es acertada. Y por supuesto, es trasladable a nuestro país. Así que, desde este punto de vista, es positivo.

Evidentemente, cualquier norma es mejorable y en lo que respecta a ésta, objeto de estudio, considero que se podría enriquecer si se apuntara hacia una mayor obligatoriedad en el cumplimiento de las medidas, mayor contundencia en las mismas, establecimiento de medidas sancionadoras y menos programas, planes y estrategias que pueden llegar a ser efectivos pero que se pueden quedar en instrumentos programáticos sin mayor alcance.

La realidad diaria nos demuestra la gravedad del cambio climático como el mayor problema ambiental, por lo que la norma que lo regule debiera ser acorde a esas circunstancias, regulando medidas serias para paliar los efectos tan perjudiciales del mismo.

La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

SUMARIO: 1. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 2. NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030. 2.1. Posición del Parlamento Europeo: "Estrategia Forestal Europea: el camino a seguir". Los bosques desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo. 3. LA NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL. 3.1. Plan estratégico de la PAC. 3.2. Pilar I (Pagos básicos, condicionalidad y ecoesquemas o ecoregímenes). 3.3. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima. 3.4. Momento en el que estamos. 4. EL PLAN ESTRATÉGICO DE ESPAÑA. 5. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las posibilidades que presenta la Estrategia Forestal de la UE (2030) y la Nueva PAC 2023-2027 para movilizar el enorme potencial de los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático y como motor de impulso económico en las zonas rurales, siendo más que nunca ahora necesario que estén necesariamente presentes en los programas de reconstrucción tras el COVID-19.

ABSTRACT: Forest lands play a major role in facing the challenges of Climate Change, as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. Based on this assumption, this paper analyzes the possibilities presented by the EU Forestry Strategy (2030) and the New CAP 2023-2027 to mobilize the enormous potential of forests as a shield in the fight against climate change and as an engine of economic impulse in rural areas, being now more than ever necessary that they are necessarily present in reconstruction programs after COVID-19.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático. Gestión forestal sostenible. Sector UTCUTS. Desarrollo rural. Plan Estratégico. Recursos forestales no maderables.

KEYWORDS: Climate Change. Sustainable forest management. LULUCF sector. Rural development. Strategic Plan. Non-timber forest resources.

1. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Los montes son el único sector nombrado en la COP 21 como estratégico en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación (vid. M. Sarasíbar Iriarte, 2016). Así ha sido reconocido en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 (2021) y en Nuevo Pacto Verde (Green New Deal) (2019), que prevé en el gran apartado de "Acción por el Clima: Descarbonización de la economía", la adopción de medidas legislativas, entre las que se incluye: integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS, sobre uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (D. Fernández de Gatta Sánchez, 2020). De acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS, las únicas actividades económicas que pueden fijar CO₂ como consecuencia de su propia actividad son las correspondientes al sector UTCUTS, fundamentalmente por la capacidad que tienen los terrenos forestales de acumularlo en la biomasa leñosa y en los suelos, y la que consigue la industria de la madera al elaborar productos que lo mantienen durante décadas o incluso siglos. La actividad forestal podría ayudar a compensar las emisiones de la actividad agrícola y ganadera, e incluso conforme al artículo 7 del Reglamento ESR, compensar parte de las emisiones del resto de sectores difusos (B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2019).

En efecto, los montes constituyen una de las herramientas más importantes para lograr el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. Es más, se ha comprobado científicamente que las prácticas asociadas a la gestión forestal pueden contribuir de manera significativa a la fijación de carbono tanto en la vegetación como en el suelo. Si bien los bosques son muy sensibles al cambio climático, también son parte de la solución pues absorben y almacenan carbono como biomasa. Pueden mitigar las consecuencias de fenómenos meteorológicos extremos moderando las temperaturas y reduciendo la velocidad del viento y de las escorrentías. Ofrecen numerosos servicios ecosistémicos, regulando el ciclo del agua, protegiendo la biodiversidad y controlando la erosión. Pero también proporcionan materiales de origen biológico que pueden sustituir a los materiales fósiles o con altas emisiones de carbono y, por lo tanto, desempeña un papel importante en la transición hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Esta fuente renovable de materias primas, pueden desempeñar un papel importante en la bioeconomía circular; al mismo tiempo, el sector forestal es una fuente importante de empleo y de diversificación para las zonas rurales de la Unión. Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Porque los montes además de su principal papel en la lucha contra el cambio climático, desde la mitigación y adaptación (en especial CO₂, sumideros permanentes en los bosques, sumideros temporales en productos forestales de larga duración, sustitución de emisiones de CO₂ vinculadas a las energías fósiles o materias primas minerales por uso de materias primas vegetales dentro de la bioeconomía forestal (B. Bertrand, 2019) ofrecen cobeneficios ambientales y sociales; también son un antídoto contra la despoblación. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal (M.G. Gómez-Zamalloa, 2015).

Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional de los montes constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático (vid. sobre la nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales (D. Fernández de Gatta Sánchez, 2021). Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva

para aminorar la incidencia de incendios forestales. En España, sobre todo, el potencial del bosque mediterráneo es altamente inflamable debido a que se halla a medio camino de los procesos de regeneración natural en condiciones iniciales y, en muchos casos, no hay ecosistemas forestales maduros. Y para favorecer la regeneración natural y promover masas más maduras, la única herramienta es gestionar el bosque (I. Pérez-Soba Díez del Corral, y C. Jiménez Shaw, 2019).

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal y la mayoría de los montes no cuentan con un instrumento de gestión forestal. Esta situación se ve agravada por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España (una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional). A pesar de su exigencia legal (art. 33 Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono, lo que constituye una auténtica bomba de cara a los incendios forestales. Un bosque sin gestionar tarde o temprano arde.

Hasta la fecha, el montante mayor en materia de incendios forestales se destina a la extinción y no a la prevención mediante la gestión forestal, que cada vez con mayor frecuencia se convierten en grandes incendios forestales (GIF), y fuera de temporada. El cambio climático se nota ya en los bosques. Un incremento medio de las temperaturas y sequías más prolongadas provocan menor humedad en la vegetación lo cual, unido a otros vectores como la despoblación y el abandono de los bosques, puede ser un caldo de cultivo para incendios de mayor tamaño (GIF).

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos.

En este sentido, la ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, en su Exposición de Motivos expresamente afirma que “alcanzar la neutralidad climática requiere de una política firme y coordinada, así como de las inversiones necesarias, para la conservación y mejora de la biodiversidad, y de los stocks de carbono en nuestros montes y masas forestales, humedales y en las superficies de usos agropecuarios”.

Del mismo modo reconoce que “la política agraria común, la de desarrollo rural y la forestal son clave para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, por lo que la ley en su art. 25 establece que “El Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas”. Y, en la misma línea, se recoge la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente los del sector agrario y forestal. Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales.

Con todo lo expuesto no hay que olvidar nunca que España es un país con una gran riqueza forestal (después de Suecia y Finlandia es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea), pero, ¿estas expectativas recogidas en la Ley 7/2021 podrían concretizarse con la nueva PAC 2023-2027?

Para responder a esta pregunta, antes de adentrarnos en la Nueva PAC 2023-2027 hay que tratar la Nueva Estrategia Forestal Europea para 2030 (16 de julio 2021) dado que dicha Estrategia marca la política y acciones forestales que serán recogidas en la Nueva PAC para su financiación. De hecho, la Nueva Estrategia Forestal Europea es fruto de un planteamiento común entre las políticas de Agricultura y Medio Ambiente.

2. NUEVA ESTRATEGIA DE LA UE EN FAVOR DE LOS BOSQUES PARA 2030

2.1. POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO: “ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA: EL CAMINO A SEGUIR”. LOS BOSQUES DESEMPEÑAN UN PAPEL FUNDAMENTAL EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PACTO VERDE EUROPEO

El 7 de septiembre de 2020, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo aprobó un informe de propia iniciativa «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» (2019/2157(INI)), con el fin de promover bosques multifuncionales. Podría decirse que la resolución del Parlamento Europeo es todo un reconocimiento del valor de los bosques europeos, un compromiso con la gestión forestal sostenible y una apuesta por un sector forestal que garantice simultáneamente bioeconomía y el cumplimiento de los objetivos europeos de conservación de biodiversidad y lucha contra el cambio climático. Y por ello, era muy esperanzador.

El informe del Parlamento Europeo establece de manera más categórica que nunca que los bosques son fundamentales para el desarrollo de la nueva economía verde, ya que considera que los bosques y el sector forestal contribuyen de manera significativa al desarrollo de “bioeconomías circulares locales” en la Unión y tienen, junto con el sector forestal, “un papel fundamental en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y la neutralidad climática para 2050”. Para el Parlamento Europeo la UE nunca logrará sus objetivos en materia de medio ambiente, clima y biodiversidad “sin bosques multifuncionales, sanos y gestionados de manera sostenible en los que se aplique una perspectiva a largo plazo, junto con industrias forestales viables”.

Reconoce a la selvicultura “un papel fundamental en la transición hacia una economía climáticamente neutra” y señala la necesidad de “desarrollar un enfoque coherente para combinar la protección de la biodiversidad y la protección del clima en un sector forestal y una bioeconomía prósperos”. Considera que la Unión debe fomentar el uso de madera, de productos de madera o de biomasa forestal “para estimular la producción local sostenible y el empleo”.

En este sentido, considera la resolución que “la Unión debe destinar fondos suficientes a medidas para el sector forestal”, como la inversión en el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, el mantenimiento de las redes de carreteras forestales, la tecnología forestal, la innovación y la transformación y la utilización de los productos forestales.

Del mismo modo, la resolución del Parlamento Europeo subraya la importancia crucial de las medidas forestales y agroforestales en el marco de la Política Agrícola Comunitaria PAC para el éxito del desarrollo de una bioeconomía circular sostenible. En este sentido, considera necesario que continúen “unas medidas forestales y agroforestales explícitas y mejoradas en la PAC 2021-2027”. Expresamente afirma el Parlamento que “nuevos recortes en el presupuesto de la PAC tendrían un efecto negativo en la inversión en gestión forestal sostenible y en la consecución de los objetivos del sector forestal de la Unión”, por lo que considera que “la gestión forestal debe ocupar un lugar visible en los nuevos planes estratégicos de la PAC”.

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión, de 16 de julio de 2021, titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». Dicha Estrategia constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Esta Estrategia se incluye en el paquete de medidas propuesto para lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos un 55 % de aquí a 2030 y la neutralidad climática en 2050 en la UE. También ayuda a la UE a cumplir su compromiso de aumentar las absorciones de carbono a través de los sumideros naturales de conformidad con la Ley del Clima y que se llevará a la práctica mediante las medidas establecidas en el paquete <<Objetivo 55>>. La Estrategia aborda conjuntamente los aspectos sociales, económicos y medioambientales, y pretende garantizar la multifuncionalidad de los bosques de la Unión Europea. No obstante, ha de señalarse que se separa de la posición del Parlamento que antes se ha expuesto de septiembre de 2020. La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un cambio relevante en el enfoque, hacía un concepto de gestión forestal estática y un mayor peso para el que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de [Biodiversidad](#) de aquí a 2030, en la que se establece la [protección](#) de al menos el 30% de los ecosistemas terrestres y marinos en la UE, someter al 10 % de los [bosques](#) europeos a una estricta [protección](#) o repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio. La consecuencia es que [nueva Estrategia forestal de la UE para 2030](#), podría decirse que tiene dos almas, que lleva contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, asumiendo acríticamente el grueso de lo previsto en la [Estrategia de Biodiversidad](#) (que sigue la perspectiva de la acción climática sobre los bosques enfocada principalmente desde la conservación, sobre la base de modelos inertes que separan los bosques y su gestión, de las cadenas de valor de los productos forestales , debido principalmente a que el relato forestal internacional se centra en la deforestación y pérdida de biodiversidad) y, al mismo tiempo, asume la importancia de la gestión forestal y de los recursos forestales para la

[bioeconomía](#) y su rol clave para las [zonas rurales](#) y el empleo. No se parte de un concepto "sano" y real de la gestión forestal. La gestión forestal activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales (a estos efectos, juega un papel muy importante la Certificación Forestal, vid. F. García-Moreno Rodríguez (2021).

La Estrategia apuesta, por primera vez, por el uso en cascada y la preferencia de usos de largo plazo, como la madera en la construcción, en detrimento de la [biomasa](#) y de los productos de las biorrefinerías (textiles, bioplásticos, bioquímicos) que pueden alcanzar incluso una mayor aportación de sustitución que la madera en la construcción. Los materiales y productos sostenibles de madera almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil lo que les convierte en el material ideal para la construcción sostenible y "climáticamente neutra", en sustitución de materiales más contaminantes como el acero o el hormigón. De tal forma, la Estrategia propone "promocionar la bioeconomía forestal para productos de madera de larga duración". Al mismo tiempo que propone el aprovechamiento de biomasa como prevención de incendios, fines energéticos y gestión sostenible de los montes y "garantizar el uso sostenible de los recursos derivados de la madera para la bioenergía". La bioenergía producida con biomasa forestal es actualmente la principal fuente de energía renovable en la UE (téngase en cuenta que la biomasa se regula en el Reglamento UTCUTS como neutral en emisiones de carbono, en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). Sin embargo, la Estrategia se manifiesta en contra de que se utilicen "árboles enteros" para producción de energía y establece un uso en cascada: primero para productos madereros de larga duración y después, en quinto lugar, el uso para bioenergía. Ello supone el establecimiento de unas medidas restrictivas en lo referido a la gestión forestal (que pueden suponer en última instancia, cercenar la cadena forestal) para amplios territorios poco poblados –justo los más forestales– sin abordar el efecto territorial regresivo que pueden provocar para el ámbito rural forestal frente a las ciudades.

En la misma línea, la nueva Estrategia forestal de la UE prevé el desarrollo de sistemas de pago a los propietarios y gestores forestales a cambio de la prestación de servicios ecosistémicos, como la función de sumidero de carbono, para supuestos como el mantenimiento de algunas partes de sus bosques intactas, ¿referido solo a bosques primarios? Por su excepcionalidad, parece que subyace la idea de ampliar la medida a masas forestales antropizadas, donde se pretende que no se pueda realizar ningún aprovechamiento (¿volvemos al concepto de monte como florero?) ¿Y con

esta visión estática del monte se garantizaría la conservación del sumidero de carbono? ¿Es que, acaso está garantizado que ese bosque no resulte dañado por fenómenos naturales (viento, fuego, nieve) que lo dañe y libere el carbono? De tal forma, se prevén pagos por “no tocar” pero no por gestionar, la selvicultura de carbono queda en segundo plano. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal activa, como si en el fondo se desconfiara de la gestión forestal (cuando se ha demostrado que la gestión forestal optimiza la plurifuncionalidad del monte y su capacidad como sumidero de carbono, S. De la Cruz, R. Calama, G. Montero, A. Rubio, 2016 y C. Herrero; D. Rodríguez-de-Prado, 2017; J.F. Martínez Fernández, 2016, y R. Martínez, E. Jordán, M. Velamazán y F. Martínez-Fernández, 2017). Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego sin gestión forestal se mantengan en perfecto estado?

Bajo estas medidas subyace ese concepto de “adicionalidad” que sólo se considera que una medida es una acción climática cuando “solo se destina a la mitigación”, esto claramente no encaja con una gestión forestal multifuncional. Este planteamiento, además, claramente dificulta la conceptualización de “cobeneficios” las externalidades ambientales que genera un selvicultor con la gestión forestal multifuncional que realiza (reconocido en los arts. 4 y 65 de la Ley Básica 43/2003, y sobre concepto de externalidad ambiental o servicio ambiental, art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, vid. R. Martín Mateo, 2002 y F.J. R. Plaza Martín, 2001). Lo que es claramente disfuncional, pues la consecuencia es que estas externalidades son “gratis” y desincentivan la gestión forestal. Lo efectivo es que el enfoque fuera justo al revés.

Para cambiar de discurso, ha de resaltarse un aspecto más favorable de la Estrategia, que se cifra en potenciar la bioeconomía en los bosques a través de aquellos productos no madereros, “especialmente el ocio y el ecoturismo”, aunque también incluye al corcho, resina, taninos, forrajes, plantas medicinales y aromáticas, frutas, bayas, nueces, raíces, setas, semillas, miel, ornamentales y silvestres. No obstante, resulta llamativo que la Estrategia no ponga en primer plano una materia prima estratégica en la lucha contra el cambio climático, como es la resina.

Pero quizás, el mayor reproche que se le puede hacer a la Estrategia es que no aborda el sector forestal de forma conjunta, y lo que es peor, no se abordan de forma conjunta todos los servicios ecosistémicos asociados a los bosques. No existe un enfoque integral de los bosques como “algo valioso

en sí mismo". Quizás ello se debe a la ausencia de política forestal Europea pero, por otro lado, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 es más expansiva que las anteriores Estrategias Forestales Europeas y en algunos aspectos plantea una política de restricciones. Todo ello nos puede llevar a una cuestión clave, que es la base competencial de la Comisión Europea para establecer esta política de restricciones. No existe una política común de la Unión para los bosques y el sector forestal, que son competencia de los estados miembros. No obstante, la UE y los estados miembros en lo que respecta a los bosques, cuenta con una serie de competencias compartidas con los estados miembros en materia de bosques, en particular en los ámbitos del clima, el medio ambiente y la agricultura, que la Unión ejerce respetando el principio de subsidiariedad. Los bosques son responsabilidad de los estados miembros, no obstante, los artículos 191 y 192 del Tratado de la UE permiten proponer acciones a la Unión Europea respetando sus competencias. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó en 1999 que la protección de los bosques entra dentro del ámbito de aplicación de la base jurídica de la UE en materia medioambiental. La Comisión ha ejercido esta competencia medioambiental en relación con los bosques y la silvicultura aprobando normas como la Directiva sobre hábitats, el Reglamento sobre la madera, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en la política climática y la Directiva sobre energías renovables. Pero lo cierto es que cada vez se hace más evidente la necesidad de que la UE asumiera estas competencias en materia forestal.

3. LA NUEVA PAC (2023-2027). LA ARQUITECTURA AMBIENTAL

La nueva PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la [gestión forestal](#) (otros fondos de [financiación](#) son la política de cohesión, los proyectos [LIFE](#) y Horizonte [Europa](#) o los programas de cooperación transfronteriza de la UE ([Interreg](#))). La nueva PAC ha introducido un cambio profundo en el diseño de sus instrumentos, ha pasado de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución de unos objetivos generales. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC». Este nuevo planteamiento ha ofrecido a los estados miembros, en especial a España, como potencia forestal, una mayor flexibilidad para diseñar intervenciones relacionadas con los bosques en función de las necesidades y especificidades nacionales y para reducir los trámites administrativos, al tiempo que vincula

el Pacto Verde Europeo, las políticas forestales nacionales y la legislación medioambiental y climática de la UE y garantiza un enfoque sinérgico entre ellos. Además, las [recomendaciones a los estados miembros sobre los planes estratégicos de la PAC](#) para el período 2023-2027, así como la Nueva Estrategia Forestal, han contribuido a que los bosques estén presentes en el diseño de la nueva PAC. La Comisión Europea ha defendido constantemente el mensaje de que la agricultura y la silvicultura son sectores claves en la transición hacia una economía baja en carbono y respetuosa con el clima. Son los principales sectores que mantiene nuestras áreas rurales vibrantes y sostenibles. Este mensaje ha sido reforzado por los recientes acuerdos internacionales, en particular el acuerdo climático de París (COP 21) y en la Agenda 2030 (ODS). Y este enfoque es el que legitima el mantenimiento de una Política Agraria Común que concita la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea. Pero, ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC?

Se denomina <<La Arquitectura Ambiental de la PAC>> al conjunto de medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente que se conforman a partir de los siguientes conceptos: condicionalidad, los ecoesquemas (Pilar I) o las intervenciones agroambientales y climáticas con elementos de condicionalidad reforzada del Pilar II.

El diseño de la Nueva PAC se concreta en el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º. 1305/2013 y (UE) n.º. 1307/2013.

El art. 5 contiene los Objetivos Generales de la PAC, que son los objetivos clásicos; ambiental, económico y social (los tres pilares del desarrollo sostenible desde Río 1992):

- a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

- c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos Objetivos Generales se desglosan en 9 Objetivos Específicos, dentro de los cuales se encuentran 3 objetivos ambientales a los que claramente los montes pueden contribuir:

- a) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible;
- b) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química;
- c) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;

Estos objetivos son reconocidos como el papel fundamental de los bosques en la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. Basada en esta Estrategia se ha elaborado la Estrategia Forestal UE que promoverá unas acciones que deberán ser incluidas en los Planes Estratégicos de la PAC y en los Fondos de Cohesión.

3.1. PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «Plan Estratégico de la PAC» (PEPAC), en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos. En dicho plan estratégico, se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas, basándose en un menú a escala de la UE. La Comisión aprobará el plan cuando esté conforme con su calidad. Se hará un seguimiento del progreso anual de las metas y se ajustará el plan en caso necesario. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos: el modelo de programación pasa a cubrir no sólo las intervenciones del desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC) como en la actualidad (los mecanismos actuales del segundo pilar de la PAC no son completamente idénticos al enfoque que aquí se expone, pero tienen muchos elementos en común), sino también los pagos directos (parte del primer pilar de la PAC), los cuales representan la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En su plan, cada estado miembro tendrá que mostrar cómo, al perseguir los objetivos de la PAC, contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de la legislación medioambiental y climática de la UE (sobre biodiversidad, calidad del agua y del aire, emisiones de gases de efecto invernadero, energía y plaguicidas). Además, al elaborar su plan de la PAC, cada estado miembro tendrá en cuenta los análisis y las recomendaciones de actuación ya realizados en el marco de dicha legislación (por ejemplo, los análisis relativos a la calidad del agua en lagos, ríos y aguas subterráneas). Las autoridades competentes de los estados miembros en materia de medio ambiente y clima deberán «participar efectivamente» en la preparación de los aspectos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC.

Por último, una parte esencial de este marco será la obligación explícita de los estados miembros de mostrar claramente una ambición superior a la actual con respecto a la protección del medio ambiente y el clima.

Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los estados miembros persigan los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC con una respuesta mucho más unida y específica que la actual y que, asimismo, estará más alineada con los análisis y objetivos derivados de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

En general, dado que el enfoque antes mencionado se centrará mucho más en la obtención de resultados que el enfoque actual, el número y el nivel de detalle de las normas establecidas para la PAC en la legislación de la UE se reduce sustancialmente. Este cambio ofrece a los estados miembros mayores oportunidades para aplicar la PAC, con el fin de adaptar las herramientas a las características particulares de sus respectivos territorios.

3.2. PILAR I (PAGOS BÁSICOS, CONDICIONALIDAD Y ECOESQUEMAS O ECOREGÍMENES)

La PAC es una política agraria, no es una política forestal, y por ello, los montes no se contemplan en el Pilar I. Y, además, nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, dada la relevancia de los montes y del papel del selvicultor, en línea con la evolución expansiva de la política forestal europea, hasta que no exista un instrumento de financiación propio para el sector forestal, se deberían incluir los montes también en el Pilar I, en este sentido, debería reconocerse la figura del selvicultor activo con una explotación forestal debidamente inscrita en un registro regulado (el FEGA

podría ser clave para este cambio hacia una gestión selvícola más profesional con un Plan de Negocio). Así indiciariamente lo ha regulado la legislación de Galicia (Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece la figura del silvicultor activo y un registro voluntario de los mismos).

Con todo, la relevancia de los bosques en la PAC queda patente en el propio considerando 98 del Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC al literalmente mencionarse a los bosques como una de las razones para que exista un único Plan Estratégico por estado miembro: "Con el fin de garantizar que los planes estratégicos de la PAC sean de índole claramente estratégica y facilitar su vinculación con otras políticas de la Unión, y en especial con las metas nacionales a largo plazo establecidas en virtud de la legislación de la Unión o de acuerdos internacionales, como los relacionados con el cambio climático, los bosques, la biodiversidad y el agua, procede que haya un único plan estratégico de la PAC por Estado miembro".

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos directos de la PAC por superficie y animal con una serie de obligaciones. Cuando los beneficiarios de estos pagos no cumplan las obligaciones, los pagos pueden reducirse. Estas obligaciones tienen su origen bien en la legislación de la PAC o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC relativas al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes, como la «Directiva sobre los nitratos».

Además de la condicionalidad, se introducen los ecoesquemas o ecoregímenes (viene a sustituir el concepto de *Greening* o Pago Verde, que rige en la PAC 2015-2020. Vid. B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2014). Los ecoesquemas son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante complementario al pago directo. Los estados miembros deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más ecoesquemas (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no. Los estados miembros decidirán el contenido de sus ecoesquemas, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad.

Al estar incluidos estos ecoesquemas en el Primer Pilar, los selvícultores, que no tiene derecho al pago básico (por no ser agricultores o ganaderos inscritos en los registros de las administraciones agrarias), no tienen la posibilidad de beneficiarse de esta parte de los fondos. Y este planteamiento es una importante rémora para la gestión y conservación de los terrenos forestales. La inclusión de los montes en el Pilar I podría suponer un gran incentivo para que muchos propietarios forestales den el paso para pasar a ser gestores forestales.

Y lo expuesto no es ni mucho menos baladí en términos económicos. El Plan Estratégico de España está dotado con 47.724 millones hasta 2027. Los ecoregímenes o ecoesquemas constituyen el 23% de los fondos, mientras que el 60% lo constituyen la <<ayuda básica>> y el <<pago redistributivo>>. El presupuesto para el Pilar II es de 1.700 millones de euros y de ellos un 47% se dedica a actuaciones medioambientales.

3.3. PILAR II. DESARROLLO RURAL: ASPECTOS RELATIVOS AL MEDIO AMBIENTE Y EL CLIMA

El segundo pilar de la PAC —ayuda al desarrollo rural— ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes.

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) establece para las intervenciones en el desarrollo rural, los principios aplicables a toda la Unión Europea, en particular referidos a los requisitos básicos para que los estados miembros apliquen los criterios de selección. Sin embargo, los estados miembros tienen un margen amplio para fijar condiciones específicas de acuerdo con sus necesidades. Los tipos de intervenciones para el desarrollo rural incluyen pagos por compromisos medioambientales y climáticos, y otros compromisos de gestión que los estados miembros deben apoyar en sus territorios, de conformidad con sus necesidades nacionales, regionales o locales específicas. Los estados miembros deben conceder ayudas a los agricultores y otros gestores de tierras que suscriban voluntariamente compromisos de gestión que contribuyan a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, así como a la protección y mejora del medio ambiente, como los relacionados con la calidad y la cantidad de los recursos hídricos, la calidad del aire, el suelo, la biodiversidad y los servicios relacionados con los ecosistemas, incluidos los compromisos voluntarios en el marco de Natura 2000 y el apoyo a la diversidad genética (vid. considerando 71). Y, dentro de esas ayudas para los compromisos de gestión se establece que se pueden incluir pagos “para otros tipos de intervenciones en favor de sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente, como los servicios silvoambientales y climáticos y la conservación de los bosques; primas para bosques y el establecimiento de sistemas agroforestales” (vid. considerando 72). Dicho tipo de pagos solo debe cubrir los costes adicionales y el lucro cesante que resulten exclusivamente de los compromisos que vayan más allá de la base de referencia que constituyen las normas y requisitos obligatorios establecidos en el Derecho nacional y de la Unión, así como la condicionalidad, tal como se establece en el plan estratégico de la PAC. Los compromisos relacionados con dicho tipo de intervenciones deben poder asumirse durante un período anual o plurianual preestablecido, que puede exceder los siete años cuando esté debidamente justificado.

Además, expresamente se dispone que las intervenciones relativas a la silvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030» y, si procede, a incrementar el uso de sistemas agroforestales. Así mismo, deben basarse en los programas forestales nacionales o subnacionales de los estados miembros (el de España para 2030 aún no ha sido aprobado) y deben fundamentarse en los compromisos derivados del Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS y los contraídos por las Conferencias Ministeriales sobre protección de bosques en Europa. Las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad, y pueden comprender el desarrollo de zonas forestales y la gestión sostenible de los bosques, incluida la forestación de tierras, la prevención de incendios y la creación y regeneración de sistemas agroforestales; la protección, la recuperación y la mejora de los recursos forestales, teniendo en cuenta las necesidades de adaptación; las inversiones para garantizar y mejorar la conservación y resiliencia de los bosques, así como la prestación de servicios climáticos y servicios de ecosistemas forestales, y las medidas e inversiones en apoyo de la energía renovable y la bioeconomía.

Por lo tanto, para acceder a estas ayudas del Pilar II los montes tienen que estar ordenados. Esta exigencia queda reforzada en el art. 73.2 del mismo Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027), que regula las inversiones, al disponer que: “En el caso de las explotaciones que superen cierto tamaño, que los estados miembros determinarán en sus planes estratégicos de la PAC, las ayudas al sector forestal estarán supeditadas a la presentación de la información pertinente procedente de un plan de gestión forestal o de un instrumento equivalente que se ajuste a la gestión forestal sostenible, tal como se define en las directrices generales para una gestión sostenible de los bosques en Europa adoptada en la Segunda Conferencia Ministerial sobre protección de los bosques de Europa celebrada en Helsinki los días 16 y 17 de junio de 1993”.

Frente a estas exigencias, en España tenemos una gran asignatura histórica pendiente y es que la gran mayoría de los montes de titularidad privada no cuentan con un plan de gestión forestal. La Ley 21/2015, por la que se modificó la Ley Básica de Montes introdujo un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión. Sólo la Ley 21/2015

mantiene la obligatoriedad de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores, es decir para los montes que cumplen una función de utilidad pública (art. 33.2). Desde luego, no se puede considerar que fuera la mejor medida, la solución ayer y hoy no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que, por otro lado, prevé la propia Ley 21/2015, modificación del art. 63.3). Junto con lo con lo anterior, se regularon las fórmulas de "planificación subsidiaria" o "Sistemas de Adhesión"(adhesión por parte del titular del monte a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado por la Comunidad Autónoma, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), incorporadas en la normativa autonómica de última generación, se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley Básica de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan (nuevo apartado 4 del art. 32 LM). Y no es claro que esta planificación subsidiaria tenga la entidad suficiente para que un monte pueda acceder a las ayudas de la PAC con todos los requisitos que la propia PAC establece, por ejemplo, que "las intervenciones deben basarse en planes de gestión forestal sostenible u otros instrumentos equivalentes que presten la debida atención al almacenamiento de carbono y su absorción de la atmósfera al tiempo que refuerzan la protección de la biodiversidad".

Dentro de las medidas forestales correspondientes a los 9 Objetivos Específicos, que pueden ser incorporadas en el Plan Estratégico, el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) regula las que siguen:

En lo que corresponde al Objetivo Específico d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible:

- Producción sostenible de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura;
- Energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura y de otras fuentes renovables: inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios);
- Tierras forestadas: superficie subvencionada para forestación, agrosilvicultura y recuperación, con datos desglosados;

- Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal: inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal.

En lo que corresponde al Objetivo Específico e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química:

- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas”.

En lo que corresponde al Objetivo Específico f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes:

- Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;
- Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas;

3.4. MOMENTO EN EL QUE ESTAMOS

El Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC establece que haya un único Plan Estratégico de la PAC por Estado miembro, no obstante, el plan estratégico de la PAC podrá incluir intervenciones regionalizadas.

Dentro del dialogo estructurado con España para la preparación del PEPAC la Comisión publicó 17 recomendaciones para la elaboración del Plan. De estas recomendaciones, siete se refieren a “Intensificar el cuidado del medio ambiente y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE”, y cinco a “Reforzar el tejido socioeconómico en las zonas rurales y abordar las exigencias sociales” y dos a “Fomentar y poner en común el conocimiento, la innovación y la digitalización en la agricultura y las zonas rurales y alentar su adopción”.

El 29 de diciembre de 2021, España ha enviado a Bruselas Plan Estratégico para PAC (dotado con 47.724 millones hasta 2027). Se prevé que la Unión Europea lo apruebe a finales del primer semestre de 2022, para que sea de aplicación a partir del 1 de enero de 2023.

Una versión inicial del Plan Estratégico está disponible desde el día 30 de noviembre de 2021 en la web del ministerio para consulta de todos los interesados, en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica. Tras los ajustes que puedan derivarse de todas las observaciones y alegaciones recibidas en el marco de la fase de Información Pública y de evaluación ambiental y de las propias observaciones de la Comisión, España propondrá un texto definitivo del Plan Estratégico.

Al mismo tiempo, está en tramitación un Anteproyecto de Ley que establece las normas para la aplicación y gestión de la nueva PAC en España, con el objetivo de posibilitar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional. La nueva orientación de la PAC con el diseño de los planes estratégicos nacionales hace necesario disponer de las adecuadas herramientas que permitan una aplicación armonizada de todas las medidas incluidas en el mismo.

4. EL PLAN ESTRATÉGICO DE ESPAÑA

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, las medidas forestales (correspondientes al Pilar II) se prevén son referidas al Objetivo Específico 5, al Objetivo Específico 6 y al Objetivo Específico 8.

En lo correspondiente a la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Conservación y gestión de terrenos forestales, incluyendo el aprovechamiento ganadero que incluye: Inversiones forestales no productivas, por las actuaciones de forestación y repoblación forestal, los sistemas agroforestales, la prevención y restauración de daños y otras actuaciones selvícolas;
- Cooperación para el medio ambiente, por la elaboración de planes de gestión forestal; Compromisos forestales de gestión, por la adecuada gestión de espacios forestales y sus aprovechamientos;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales, por el mantenimiento forestal;
- Inversiones forestales no productivas, por la prevención de daños en masas forestales.

En lo que concierne a Estrategia de intervención del Objetivo Específico 6: Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y paisajes, se incluyen como elementos de condicionalidad reforzada:

- Compromisos forestales de gestión;
- Compromisos de mantenimiento de forestaciones y sistemas agroforestales;
- Inversiones forestales no productivas, por la mejora en los servicios ecológicos que supone la gestión forestal sostenible que incrementa multifuncionalidad de los bosques, su protección y restauración;

No se han incluido medidas forestales en lo referente al Objetivo Específico: Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.

En cambio, sí se han incluido medidas forestales en la Estrategia de intervención del Objetivo Específico 8: Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

- Inversiones forestales productivas, mediante actuaciones selvícolas para la mejora del valor económico de los montes, incluidas forestaciones;
- Planes de gestión y proyectos de mejora selvícola con finalidad productiva;
- Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales;
- Infraestructuras auxiliares.

En el propio Plan Estratégico se dice que “con estas inversiones se fomenta la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración, se mejoran las producciones forestales, bien como materias primas o para su uso energético, lo cual tiene un efecto estimulador de la bioeconomía al favorecer el desarrollo de un sector productivo apoyado en el uso sostenible de recursos naturales renovables y se contribuye a crear oportunidades de empleo y actividad económica en las zonas rurales” (vid. pp. 88 y 89).

Asimismo, se han incluido las siguientes medidas:

- R2.6. Poner coto a la pérdida de biodiversidad y revertirla, con el fin de contribuir a la consecución del objetivo del Pacto Verde de la UE relativo a la biodiversidad.
- R2.7. Fomentar la gestión forestal sostenible, incrementando la multifuncionalidad de los bosques, su protección y su restauración. Mejorar la prevención de incendios forestales y la posterior restauración, mediante la mejora de la adaptación al cambio climático.

5. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Los montes cada vez tienen más peso en la política comunitaria pero no tienen un instrumento propio. La PAC es una política agraria, no es una política forestal y, en consecuencia, los aspectos forestales que se recogen en la PAC tienen un claro carácter accesorio y complementario. No contempla el sector forestal como un todo sino como algo accesorio a lo agrario. Además, al incluirse los montes en el segundo Pilar los fondos de los que se pueden beneficiar son sensiblemente menores que los destinados a la agricultura. El principal montante de financiación se va al Pilar I.

Dada la evolución que ha tomado la PAC, no se vislumbra grandes posibilidades en la PAC para posibilitar una gestión sostenible de los montes. El contexto de la PAC va a ser cada vez más restrictivo en cuanto recursos y el montante principal cada vez más se va a concentrar en el Pilar I (pagos directos) porque la capacidad de presión que tiene el sector agroalimentario es mucho mayor que la del sector forestal (lo mismo ocurre para la gestión y conservación de la Red Natura 2000).

Por ello, hay que abogar para que en un futuro el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Por dos vías: o bien demandar a la UE una política forestal común en el marco del Pacto Verde Común o bien concentrar todos los esfuerzos en la política de cohesión, cuyos fondos serán cada vez más cuantiosos (como el FEDER).

En la coyuntura actual, dentro de estos fondos complementarios para los montes hay que incluir los fondos *Next Generation*. El 7 de octubre de 2020, el Gobierno Español presentó el "Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia". En dicho plan, en el marco de la política "2 Infraestructuras y ecosistemas resilientes" se incluye el componente número 4 "Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad" cuya gestión corresponde a la Dirección General de

Biodiversidad, Bosques y Desertificación del MITECO, que prevé territorializar una partida relevante para ser ejecutada por las Comunidades Autónomas. El MITECO ha considerado dentro del citado componente 4 la inversión denominada "Gestión Forestal Sostenible: Forestación, planificación y mejora de masas forestales".

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España, se puede afirmar que las intervenciones adoptadas no parten de la consideración del sector forestal como un todo sino como algo accesorio a considerar para la mejora de la agricultura, la lucha contra el cambio climático y la regulación del clima, o la conservación de otros recursos naturales como las aguas continentales (disponibilidad y calidad de las aguas) y la protección de suelos. Parece que las múltiples funciones que ofrecen los montes a la sociedad impiden que sean valorados como un fin en sí mismos, como ocurre con otros recursos naturales como el agua o el aire.

Dar un impulso al sector forestal supondría estar un poco más cerca de la ansiada reducción de emisiones de CO₂ para el año 2050 –objetivo del Acuerdo de París–, así como también decrecería el riesgo de incendios y plagas, al mismo tiempo que permitiría la progresiva implantación de la bioeconomía forestal, potenciando productos forestales no maderables como la resina. La resina natural es una materia prima renovable estratégica por su versatilidad para la sustitución de las materias primas derivadas de los recursos fósiles.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: "Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales". Esperemos que se concrete con la mayor eficacia posible. El sector forestal debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico y mejora el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos.

Además, se hace muy necesario transmitir a la sociedad en general el mensaje de que los montes gestionados de forma sostenible por los habitantes de las zonas rurales son una gran fuente de riqueza, dignificando a estos trabajadores desde el reconocimiento de su valor en un contexto global.

Se incluyen medidas para prevenir (esencial) y restaurar ante los incendios forestales, como principal amenaza, pero no se tienen en cuenta el peligro de las plagas y enfermedades exóticas que nos están invadiendo, agravadas por el cambio climático.

A pesar de que el 80% de la superficie terrestre de la Red Natura 2000 es forestal no hay una previsión sólida de inversiones en silvicultura con destino a las masas forestales situadas en la Red Natura 2000. Otra omisión importante es el olvido de los montes catalogados de Utilidad Pública, a los que la Administración tiene la obligación de atender preferentemente y no todos forman parte de la Red Natura 2000.

Una apuesta por la gestión forestal sostenible real, que posibilite la multifuncionalidad del monte, pasa por garantizar la ordenación de los montes. El PEPAC, aunque incluye alguna intervención dirigida a la aprobación de instrumentos de gestión forestal, no es todo lo incisivo que la situación actual demanda. Urge la financiación anual y adecuada de la silvicultura necesaria para la sostenibilidad de todas nuestras masas forestales, se encuentren o no comprendidos en la Red Natura 2000.

No obstante, es de esperar que a partir del trámite de información pública se mejore el PEPAC, pero hay medidas acertadas y que si de verdad se concretan pueden suponer <<proyectos tractores>> que impulsen la multifuncionalidad del monte.

Una de las mejoras que se podrían incluir es la aplicación de la figura del contrato territorial, que podría constituirse como un instrumento eficaz para vehicular la puesta en marcha y desarrollo de las intervenciones forestales previstas en el Pilar II como elementos de condicionalidad reforzada. Sobre la figura del contrato territorial vid. B. Rodríguez-Chaves Mimblero, B., 2012.; P. Amat Llombart, y R. Monfort Peris, 2016; M. d. M. Muñoz Amor, 2017 y J.M. García Asensio, 2020.

Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión. Por un lado, la aprobación de Programas de Ordenación y Gestión del Paisaje, con el presupuesto de intervención de que los montes son un sumidero de carbono que Portugal necesita para ser neutro en carbono y esta función de sumidero es un bien público que tiene que ser remunerado (se remunerará por año y por hectárea, previo contrato por 20 años, a los propietarios forestales que gestionen su monte, sin perjuicio de que los propietarios de montes pueden ser obligados a arrendar sus montes al Estado, en el caso de que no quieran gestionarlos). Además, el plan incluye la sustitución eucaliptos por especies más pirofitas que puedan aumentar la captura de CO₂. Se trata de tener una política básica para propiciar un territorio resistente al fuego en un paisaje construido en

mosaico con muchas discontinuidades, con una presencia muy fuerte del bosque, pero con árboles adaptados al territorio. Todas estas actuaciones se integran en el Plan Nacional para el Manejo Integrado de Incendios Rurales aprobado con una duración de 10 años. Del mismo modo se han movilizado 100 millones de euros del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y 68 millones del Fondo Ambiental para plantar y gestionar el bosque.

España debe aprovechar esta oportunidad histórica que supone la "nueva forma de trabajar" para permitir que los estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC para lograr los objetivos comunes de la UE sobre el medio ambiente y el cambio climático, estableciendo objetivos cuantificados y teniendo en cuenta las necesidades y condiciones locales específicas. Esto supone un cambio importante. El sistema basado en la gestión actual centraliza el poder en la Comisión Europea, mientras que este nuevo sistema descentralizado y flexible que da más poder a los países y regiones para diseñar sus medidas según sus necesidades específicas. Otorgar más flexibilidad a los estados miembros y las regiones en el diseño de sus propios planes y medidas estratégicas puede ayudar a adaptar la PAC a las realidades locales. Y en este marco España debe poner en valor el alto potencial forestal que posee que no es otra cosa que poner en valor su patrimonio natural (F. López Ramón, 2019).

6. BIBLIOGRAFÍA

- AMAT LLOMBART, P.; MONFORT PERIS, R. *El contrato territorial para el desarrollo sostenible del medio rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016
- BERTRAND, B. *Vivir sin petróleo: el gran libro de los recursos vegetales*. Artaza (Navarra): La Fertilidad de la Tierra Ediciones, 2019
- DE LA CRUZ, S.; CALAMA, R.; MONTERO, G.; RUBIO, A. *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO₂ de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*. Comunicación presentada en CONAMA. Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, pp. 4 y ss. Disponible en: <http://www.conama2016.org> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): El ambicioso Pacto Verde Europeo, 12 de mayo de 2020. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 2020, Sección "Comentarios". Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-el-ambicioso-pacto-verde-europeo/> (Fecha de último acceso 22-06-2022).

- La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1). *La Ley Unión Europea*, n. 98, diciembre 2021, n. 98, 1 de diciembre, Wolters Kluwer, 2021.
- GARCÍA ASENSIO, J.M. El contrato territorial en España aplicado al sector forestal. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 47, Septiembre – Diciembre 2020, pp. 127 a 171.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- GÓMEZ-ZAMALLOA, M. G. Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, n. 39, 2015, pp. 29-34.
- HERRERO, C.; RODRÍGUEZ-DE-PRADO, D. *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*. Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE). Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (<http://7cfe.congresoforestal.es/>).
- LÓPEZ RAMÓN, F. Conservar el patrimonio natural. Madrid, Reus, 2019
- MARTÍN MATEO, R. Los servicios ambientales del monte. *Revista Española de Administración Local*, n. 288, 2002, pp. 57-78.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.F. *Proyecto LIFE FOREST CO₂. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático*. Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.conama2016.org> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- MARTÍNEZ, R.; JORDÁN, E.; VELAMAZÁN, M.; MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F. *Proyecto LIFE FOREST CO₂; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*. Comunicación presentada en el 7º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017. Disponible en: <http://7cfe.congresoforestal.es/> (Fecha de último acceso 15-06-2022).
- MUÑOZ AMOR, M. del M. El contrato territorial en la agricultura multifuncional. Madrid: Reus, 2017

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I.; JIMÉNEZ SHAW, C. Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, junio 2019, pp. 158-219.

PLAZA MARTÍN, F. J. La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. Extraordinario, julio 2001, pp. 350-362.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. Forests, Carbon Sinks and Wood with Bioeconomics as a Backdrop. *Modern Environmental Science and Engineering*, marzo 2019. Disponible en internet: <http://www.academicstar.us/journalsshow.asp?ArtID=397> (Fecha de último acceso 15-06-2022).

- La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 273, 2012, pp. 153-192.

- La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 29, 2014, pp. 111-151.

SARASÍBAR IRIARTE, M. La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático? *Administración & Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, n. 2, 2016, pp. 307-314.

Residuos: aceleración de cambios y de progreso, mantenimiento de las controversias

Julia Ortega Bernardo

SUMARIO: 1. NOVEDADES NORMATIVAS Y DE PRÁCTICA ADMINISTRATIVA. 1.1. Nivel europeo. 1.2. Nivel estatal. 1.3. Nivel autonómico. 2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES. 2.1. Nivel europeo. 2.2. Nivel estatal. 2.2.1 Cuestiones competenciales. Competencia autonómica y no estatal para acreditar las entidades colaboradoras encargadas de la inspección y vigilancia de vertederos. 2.2.2 Cuestiones sustantivas: alcance del concepto de traslado de residuos. 2.3. Nivel autonómico .2.3.1. Cuestiones competenciales. A) Competencias estatales en relación con los objetivos de responsabilidad ampliada del productor. B) competencia para excluir el requisito de autorización previa en ciertas operaciones de tratamiento de residuos. 2.3.2. Cuestiones relativas a la condición de residuo. 2.3.3. Cuestiones relativas al planeamiento de residuos. 2.3.4 sobre los traslados de residuos entre comunidades autónomas. 2.3.5. Cuestiones relativas a las instalaciones de residuos. A) Sobre la influencia de las decisiones de ubicación de las infraestructuras de residuos en el marco de la contratación pública. B) Sobre los controles para instalación de un vertedero. C) sobre los controles en la explotación de un vertedero. D) Sobre el sellado de un vertedero. 2.3.6. Cuestiones relativas a los sistemas integrados de gestión. A) No cabe modificación de las condiciones de la autorización a un sistema integrado de gestión sin audiencia. b) Corresponde a la concesionaria los beneficios que se obtienen con la valorización de los residuos objeto del contrato de gestión de servicios de recogida y tratamiento. c) No cabe obligar a un sistema integrado de gestión a financiar campañas de sensibilización sobre gestión de residuos. 2.3.7. Imposición de sanciones. A) sanciones por el desarrollo de actividades sin la autorización correspondiente o por incumplimiento

de la misma. A) Sanciones impuestas por la CNMC. 2.3.8 Otras medidas no sancionadoras. 2.4. Nivel local. 2.4.1. Competencias municipales. A) Subrogación provincial de servicios municipales. B) Sobre la atribución de competencias a los municipios en el ámbito de las instalaciones de compostaje. c) Problemas derivados del sistema colectivo de gestión de residuos domésticos promovido en Galicia con la entidad SOGAMA. 2.4.2. Vulneración de derechos fundamentales por un ayuntamiento al no proporcionar información a concejal sobre servicio de limpieza municipal. 2.4.3. Residuos y ordenanzas locales. A) Obligación dispuesta por ordenanza de adhesión de la gestión de residuos no domésticos al servicio público local. B) Invalidez de la asignación por ordenanza de la potestad de inspección a personal no funcionario. C) Nulidad de ordenanzas fiscales que regulan la tasa por recogida de residuos domésticos por insuficiencias de la memoria económica.

RESUMEN: En este ámbito de la protección ambiental se advierte un reforzamiento de los objetivos de reducción de la producción de residuos y de reciclado. Como se sabe, estos objetivos son inherentes a los fines de la economía circular derivados del paquete de medidas de la Unión Europea. Este nuevo impulso del sector tiene claras consecuencias; una de ellas es que el marco regulatorio europeo ha sufrido reformas de gran trascendencia en los últimos años. Una parte de ellas aún está pendiente de transposición en el ordenamiento interno español. En relación con la práctica en materia de gestión de residuos un reciente informe de la Comisión Nacional de la Competencia avisa de un claro déficit a la hora de permitir que las autorizaciones autonómicas de los Sistemas integrados de Gestión desplieguen eficacia en todo el territorio nacional. Este problema está causado por la falta de desarrollo reglamentario estatal de la ley de residuos con respecto a cierto tipo de desechos. Por otro lado, hay una proliferación de nuevos planes autonómicos de residuos y a la revisión de los ya existentes. Esto último es consecuencia de los requerimientos procedentes de la Comisión europea, que han llegado incluso a ser objeto de recursos en sede jurisdiccional. Asimismo, en relación con la práctica en materia de gestión de residuos, las controversias no solo no se han rebajado en los últimos años, sino que se han incrementado. Al margen de conflictos sociales, los numerosos litigios en este ámbito pueden deberse al amplio y complejo conjunto de instrumentos jurídicos propios de este sector. Se cuenta en este ámbito con instrumentos en el plano normativo, con instrumentos de planeamiento y otros de mera ejecución administrativa. Esta conflictividad lleva a plantearse si resulta suficientemente bien conocido este instrumental jurídico. También cabe preguntarse si los problemas surgen por una cuestión de diseño, de si está bien definido el engranaje de este sector en el sistema de fuentes, o su articulación con el esquema administrativo de distribución de competencias, así como su compenetración con otros niveles de regulación urbanística y medioambiental.

ABSTRACT: In this area of environmental protection, there is a strengthening of the objectives of reducing waste production and recycling. As is known, these objectives are inherent in the purposes of the circular economy derived from the Package of Measures of the European Union. This new impetus in the sector has clear consequences; one of them is that the European regulatory framework has undergone major reforms in recent years. Some of them is still pending transposition into Spanish law. In relation to the waste management practice, a recent report by the National Competition Commission warns of a clear deficit to allow the autonomous authorisations of the Integrated Management Systems to be effective throughout the all country. This problem is due by the lack of state regulatory development of the waste law with respect to certain types of waste. On the other hand, there is a proliferation of new autonomous waste plans and the revision of existing ones. This is the result of requests from the European Commission, which have even become the subject of legal proceedings before the European courts. Apart from social problems, the numerous disputes in this area may be due to the extensive and complex set of legal instruments specific to this sector. In this area, there are instruments at the normative level, with instruments for planning and purely administrative ones. This conflict raises the question of whether this legal instrument is sufficiently well known. It may also be asked, whether the problems arise from a question of design, whether the linkage of this sector in the normative system is well defined, or its linkage with the administrative scheme for the distribution of responsibilities, and its interpenetration with other levels of urban and environmental regulation.

PALABRAS CLAVE: Legislación sobre Gestión de residuos. Traslados de residuos. Planes de residuos. Servicios públicos locales. Sistemas colectivos de gestión. Infraestructuras de residuos.

KEYWORDS: Waste management law. Shipments of waste. Waste management plans. Local services. Collective system of management. Waste management infrastructures.

1. NOVEDADES NORMATIVAS Y DE PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

1.1. NIVEL EUROPEO

En el ámbito de la normativa de la Unión europea nos encontramos con modificaciones de especial relevancia. El cambio más importante es el que tiene lugar con la modificación de la Directiva marco 2008/98/CE, sobre residuos, a través de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Esta reforma

de la normativa europea de residuos es un intento decidido por promover los principios de la economía circular, mejorar el uso de la energía renovable, aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados y crear nuevas oportunidades económicas. Ya en su momento, la Comisión Europea (CE) llegó a un acuerdo el 18 de diciembre de 2017 con representantes del Parlamento Europeo sobre medidas legislativas que habrían de adoptarse en este ámbito de los residuos, y que se plasmarían en nuevas directivas de modificación o sustitución de las anteriores. A través de esta transformación del marco normativo se pretenden articular nuevos regímenes de responsabilidad ampliada del productor que incorporan el objetivo principal que vertebra este cambio, que no es otro que el de contribuir a la prevención de residuos. Este objetivo, que coincide con el primero en la jerarquía de los principios en materia de residuos, resulta ser, de nuevo, la principal meta que se quiere impulsar en esta etapa, junto con otros objetivos igualmente ambiciosos en relación con la reutilización y el reciclaje de desechos. Para ello se impone a los Estados miembros que refuercen los modelos de producción y consumo sostenible a través del fomento del diseño, fabricación y uso de productos eficientes en el uso de recursos, a fin de que sean duraderos, reparables y reutilizables. De modo específico, también se trata de disminuir la generación de residuos alimentarios siguiendo los objetivos de Naciones Unidas para reducirlos *per cápita* a escala mundial, con especial hincapié en el plano de la venta minorista y de los consumidores, de modo que se puedan reducir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030.

En la misma línea que en la reforma de la Directiva marco en materia de residuos, se aprueba la Directiva 2018/852/UE, de 30 de mayo, que modifica por su parte la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (la cual ya había sido reformada con anterioridad otras seis veces). Resulta asimismo de especial importancia la Directiva 2019/904/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, derivada igualmente del Plan de Acción comunitario y de su Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular. También se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, por medio de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Y de forma más específica, a través de la aprobación de la Directiva 2018/849/UE, de 30 de mayo, se modifican las Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, sobre las pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

1.2. NIVEL ESTATAL

A raíz de los importantes cambios normativos que se han incorporado en el Derecho europeo, en el ordenamiento jurídico interno se ha iniciado un proceso de reforma de la legislación sobre gestión de residuos que está a punto de culminar con la elaboración de un nuevo texto legal. La reforma normativa en este ámbito parte del convencimiento, en la actualidad muy extendido, de que el aprovechamiento de los residuos es manifiestamente mejorable tanto a nivel europeo como nacional. La nueva norma en proceso de tramitación parlamentaria (remitida por el Gobierno a las Cortes el 18 de mayo de 2021)¹, que sustituirá a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno la normativa marco de la UE en materia de residuos a la que se ha hecho ya referencia: la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, *supra* citada. Con la nueva ley se establecerá un nuevo sistema general de referencia para la gestión de residuos que vendrá a reforzar y sentar las bases de una economía circular, la cual tiene su base en la prevención de residuos y su reciclaje, e incluye específicamente medidas concretas para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas.

Resulta igualmente de especial interés hacer referencia a las normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno en materia de residuos, que ponen de manifiesto el proceso de modernización y reforma al que está siendo sometido este sector del ordenamiento jurídico. Así, cronológicamente podemos mencionar las siguientes regulaciones gubernativas:

En primer lugar, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico, por el que se crea el Registro de Productores de residuos. Poco tiempo después se aprueba el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, que regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, que deroga el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, hasta ahora vigente y que tiene por objeto mejorar la trazabilidad y el control previo en los traslados de residuos, estableciendo un procedimiento electrónico para el régimen de traslados de residuos entre Comunidades. El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y que transpone la reciente regulación europea sobre vertido de residuos, realizada por medio de la Directiva 2018/851/UE, de 30 de mayo. Esta directiva incluye objetivos más ambiciosos de reducción del vertido de los residuos municipales, y la prohibición de vertido de determinados tipos de residuos. Con un carácter

¹ El texto está disponible en el siguiente [enlace](#).

transversal propone además la utilización de los instrumentos económicos para facilitar el cambio hacia una economía más circular. Por último, de gran relevancia asimismo resulta el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de residuos y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Estas dos modificaciones resultan de la incorporación de la citada Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. A través de esta reforma se procede a la adopción de las medidas necesarias que permiten garantizar la aplicación práctica del orden de prioridades de la jerarquía de residuos. Mediante ella también se impone que se usen las normas más recientes adoptadas por la Comisión y la metodología complementaria desarrollada con el fin de garantizar la comunicación fiable de datos relativos a la gestión de residuos, dado que ello es primordial para una aplicación eficiente de las normas sobre gestión de residuos y para garantizar la comparabilidad de datos entre Estados miembros.

1.3. NIVEL AUTONÓMICO

En varias Comunidades Autónomas se ha adoptado legislación sin esperar a la transposición estatal de la Directiva 2018 marco en materia de gestión de residuos. Así en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares se ha aprobado la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados. Atendiendo a la insularidad del archipiélago y a que algunos de sus territorios son de especial protección ambiental, se han establecido medidas singulares que buscan potenciar el objetivo de la disminución de la generación de desechos. Lo mismo ha sucedido en Galicia, con la Ley 6/2021 de residuos y suelos contaminados.

Asimismo, en la Comunidad de Navarra se ha aprobado la Ley 14/2018, Foral de Residuos y su Fiscalidad. Ésta es, curiosamente, una de las medidas que se preveían para la consecución de los objetivos del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, con el cual se ha dado impulso a medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos que incentivan avances en materia de economía circular y de lucha contra el cambio climático. Esta norma fue impugnada por el Estado y en STC 100/2020, de 22 de julio, se ha declarado su constitucionalidad a pesar de que en ella se establecían límites más estrictos que los previstos en la legislación estatal con respecto a la utilización de bolsas de plástico (de hecho, se prohibía su distribución gratuita y se fijaba un precio mínimo de venta). La sentencia del TC consideró que se trataba de un ejercicio de la competencia autonómica para intensificar la protección ambiental con base en el art. 149.1.23ª CE, que no resulta contrario a la legislación básica estatal. Desde el punto de vista sustantivo esta nueva legislación navarra quiere disponer de nuevos

incentivos y penalizaciones en relación con la calidad y cantidad de materia orgánica recogida selectivamente; promover la universalización de la recogida selectiva de biorresiduos, e incentivar la recogida selectiva de calidad, en detrimento de la incineración y, por último, del vertido de residuos. Desde el punto de vista organizativo, se articulan dos organismos. En primer lugar, se constituye el Ente Público de Residuos de Navarra, que sirve para la coordinación autonómica de la gestión y prestación de servicios que, en materia de residuos, son competencia de las entidades locales. La vinculación al Ente público es voluntaria para las entidades locales navarras, aunque se fomenta la adhesión de los municipios en el mismo, concediendo preferencia a los que se integren en el otorgamiento de subvenciones, convenios u otros beneficios autonómicos. Al mismo tiempo, se crea la Oficina de prevención de residuos, dependiente de la Administración de la Comunidad Foral, cuya finalidad es el cumplimiento de los objetivos de prevención e impulso de la economía circular establecidos en el Plan de Residuos autonómico. En cuanto a las medidas económicas, en la norma foral se adoptan las siguientes: se crea el impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, se disponen garantías financieras de las instalaciones y actividades en relación con los residuos, y se regula el Fondo de residuos de Navarra.

En la Comunidad valenciana, se aprueba el Decreto Ley 13/2020, de 7 de agosto, por el que se procede a la Declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente. La declaración se justifica, a juicio del legislador valenciano, en razones de eficiencia dado el carácter supralocal de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos en la vía pública y redes de ecoparques. El carácter supralocal se pone de manifiesto porque, en la práctica, ha sido la Comunidad valenciana quien ha efectuado esas operaciones desde que se implantó la recogida selectiva de envases ligeros y residuos de envases.

En cuanto a la planificación en materia de residuos, nos encontramos que existe también una gran dinamización en este ámbito, como consecuencia seguramente de las denuncias y requerimientos activados por la Comisión europea desde 2016 (al respecto *vid. infra 2.1*). Así, desde esa fecha en adelante numerosas Comunidades han adaptado o aprobado sus planes de residuos. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en la que se aprueba el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña por Real Decreto núm. 210/2018, de 6 de abril. También en la misma fecha en esa Comunidad se adopta un plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales por Real Decreto 209/2018. Asimismo, es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la que se aprobó su Plan Integrado de gestión de

residuos mediante el Decreto 78/2016, de 20 de diciembre de 2016. De forma similar sucede en Valencia, Comunidad en la que se aprueba la revisión del Plan integral de residuos por Decreto núm. 55/2019, de 5 de abril. Recientemente también se aprobó el Plan Integral de Residuos de Andalucía, por Decreto núm. 131/2021, de 6 de abril. Por último, lo mismo ha ocurrido en Canarias, en donde se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias 2021-2027, por Decreto núm. 160/2021, de 30 de diciembre.

En relación con la planificación de la gestión de los residuos peligrosos, es en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, también se aprobó el Plan Director Sectorial de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de las Illes Balears por Decreto núm. 14/2020, de 8 de abril.

Por otro lado, también es relevante señalar como en ciertas Comunidades Autónomas se aprueban ya ayudas, financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia subvencionado por la Unión Europea por los fondos NextGenerationEU. Así es, en Extremadura, por Decreto núm. 79/2021, de 30 de junio. También se crea un fondo destinado a la financiación de residuos en Navarra por Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio.

En el ámbito infralegal también puede dejarse reseñado que, a nivel estatal, se aprueban numerosas órdenes ministeriales con el fin de determinar cuándo determinados productos dejan de ser considerados residuos con arreglo a la legislación de residuos vigente y comienzan a considerarse productos. Así es en el caso del papel y cartón, de los aceites usados, o el fuel recuperado de determinado tipo deja de ser residuo para su uso como combustible en los buques.

Asimismo, es de destacar cómo se ha detectado en la práctica que no se está aplicando de forma generalizada el principio de eficacia nacional de la autorización autonómica (sistema de uno para todos) que cada sistema integrado de gestión de residuos— sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor – puede solicitar a la Administración de la Comunidad autónoma donde tenga previsto establecer su sede social. Esto se extrae del último informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (INFORME SOBRE EL PRINCIPIO DE EFICACIA NACIONAL EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN COLECTIVA DE RESIDUOS Expediente nº: PRO/CNMC/001/21) en el que valora muy positivamente que se haya dispuesto en la vigente Ley 22/2011, de residuos y de acuerdo con ella en el Plan nacional de residuos la referida eficacia nacional de las autorizaciones de los sistemas colectivos. Ahora bien, se pone en conocimiento que ésta no se aplica en todos los casos. La razón de ese déficit en su aplicación es que la Ley 22/2011 condiciona la eficacia nacional de esa autorización a su desarrollo reglamentario (art. 31.3), y diez años después, algunos flujos de residuos no cuentan todavía con el correspondiente desarrollo reglamentario.

En la actualidad existirían dos modelos en cuanto al alcance de la eficacia territorial de las autorizaciones: para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo ya se ha adaptado a la Ley 22/2011 - pilas, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y vehículos fuera de uso (VFU) -, las autorizaciones se conceden por una Comunidad autónoma y tienen alcance nacional; para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo no está adaptada - neumáticos fuera de uso, aceites usados y envases-, la normativa sectorial sigue exigiendo una autorización en cada comunidad autónoma donde pretende operar el sistema. Como señala el citado informe, la consecuencia de los efectos territoriales limitados de las autorizaciones es que ello supone en muchas ocasiones una barrera de entrada a nuevos operadores. De este modo se priva de los potenciales beneficios que tendría la competencia entre sistemas colectivos, que acarrearía efectos positivos no solo desde el punto de vista del coste de la gestión de los residuos, sino también desde el punto de vista de promover la consecución de los objetivos nacionales de transición ecológica y economía circular.

Flujo de residuos	Sistema colectivo de gestión	Ingresos 2018 (M €)
Envases	ECOVIDRIO (vidrio)	64,6
	ECOEMBES (envases ligeros y papel y cartón)	525,3
	SIGFITO (productos agrarios)	3,2
	SIGRE (medicamentos)	8,5
	AEVAE ² (productos fitosanitarios y fertilizantes)	Sin datos
Aceites usados	SIGAUS	16,9
	SIGPI ³	Sin datos
Neumáticos fuera de uso	TNU	12,5
	SIGNUS	27,8

Tabla 1. Relación de sistemas colectivos de gestión e ingresos recibidos (2018). Residuos sin desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011. Fuente: CNMC. Expediente PRO/CNMC/001/21.

² AEVAE no aparece en la MAIN del APL, pero sí en la web del Ministerio.

³ SIGPI no aparece en la MAIN, pero sí en la web del Ministerio.

Flujo de residuos	Sistema colectivo de gestión	Ingresos 2018 (M €)
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)*	AMBILAMP	12,2
	ECOLUM	2,2
	ECOTIC	27,0
	ECOASIMELEC	7,8
	ECOFIMÁTICA	1,6
	ECOLEC	27,8
	ECORAEES	2,75*
	ERP	7,0

Tabla 2. Relación de sistemas colectivos de gestión e ingresos recibidos (2018). Residuos con desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011. Fuente: CNMC. Expediente PRO/CNMC/001/21.

2. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

2.1. NIVEL EUROPEO

En relación con la aplicación en España del Derecho europeo de residuos es muy relevante el dato de que la Comisión solicitara al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que declarase que el Reino de España había incurrido en incumplimiento de la Directiva “marco” de residuos, al no haber revisado los planes de gestión de residuos de determinadas Comunidades Autónomas ni haberla informado oficialmente de la revisión de tales planes. A raíz de ello, se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava), de 5 de diciembre de 2019, asunto C-642/18, por incumplimiento de la Directiva 2008/98/UE, marco de residuos, que inadmitió el recurso debido a una cuestión procedimental.

En realidad, los hechos que causan este recurso comenzaron en noviembre de 2016, momento en que la Comisión requirió a España por no haberle notificado la adopción o revisión de los planes de gestión de residuos de Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra y de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Tras la respuesta de España, con un primer envío de varios planes autonómicos y tras otro dictamen motivado, que asimismo dio lugar a un segundo envío de planes, la Comisión decidió desistir de su recurso por incumplimiento en relación con la mayor parte de las Comunidades Autónomas, a excepción de las de Islas Baleares y de Canarias.

Al margen de los problemas que plantea la gestión de residuos en nuestro país, a nivel general, en relación con la jurisprudencia europea resulta muy reseñable el dato de que la mayoría de los pronunciamientos en este ámbito se corresponden con litigios derivados de la aplicación de la normativa europea sobre traslado de residuos. Así, por ejemplo, en la STJUE (Sala Primera) de 14 marzo 2019, Caso Comisión Europea contra República checa; en la STJUE (Sala Quinta), de 23 mayo 2019, caso ReFood GmbH & Co. KG contra Landwirtschaftskammer Niedersachsen y en la STJUE (Sala Quinta), sentencia de 11 noviembre 2021, Caso Regione Veneto contra Plan Eco Srl, con intervención Futura Srl. La litigiosidad en este ámbito a nivel europeo seguramente sea la consecuencia lógica de la directa aplicación de la normativa europea reguladora de los traslados de residuos sin necesidad de transposición nacional interna, por lo que no ha lugar a conflictos jurisdiccionales previos, en el nivel de los tribunales nacionales. Por último, también resulta de interés la STSJUE de 28 de marzo de 2019, asunto C-60/18, en el que se interpreta la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, en relación a la decisión sobre el fin de la condición de residuos. El asunto tiene lugar como consecuencia de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de Tallín (Estonia) en el marco de un litigio en relación a la adopción de decisiones de una Oficina ambiental que rechazó constatar el fin de la condición de residuo en relación a determinados lodos de depuración sometidos a un tratamiento de valorización. A nivel general, la sentencia declara que cuando ni la Unión Europea ni un Estado miembro hayan establecido criterios sobre el fin de la condición de residuo, habrá que estar a lo que se decida caso por caso, en función de la jurisprudencia dictada sobre esta materia.

2.2. NIVEL ESTATAL

2.2.1. Cuestiones competenciales: Competencia autonómica y no estatal para acreditar a las entidades colaboradoras encargadas de la inspección y vigilancia de vertederos

En la STS de 7 de julio de 2021, Recurso 259/2020, se considera inconstitucional la atribución a la Administración General del Estado de la competencia para designar entidades de acreditación de entidades colaboradoras que realizan la inspección de vertederos. Esta asignación competencial se realiza por parte del art. 17 del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y que transpone la reciente regulación europea sobre vertido de residuos. En la sentencia se sostiene que la efectiva designación por parte del Estado del sujeto que actúa como entidad de acreditación vulnera el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1. 23ª CE. Para fundamentar su decisión el Tribunal Supremo recurre a la

doctrina elaborada anteriormente por el propio Tribunal Constitucional (STC 33/2005, FJ 10) en relación con los verificadores medioambientales. Se reitera, por tanto, la naturaleza ejecutiva en materia medioambiental de la actuación administrativa de reconocimiento o acreditación de las entidades verificadoras medioambientales. Consecuencia de ello es la atribución de esta competencia de las Comunidades Autónomas, puesto que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación "únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin ninguna duda, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa".

2.2.2. Cuestiones sustantivas: alcance del concepto de traslado de residuos

En la STS 1463/2021 de 13 diciembre, recurso 224/2020, se impugna el Real Decreto 553/2020 que regula el traslado de residuos porque excluye de la consideración de "traslado de residuos" al transporte de residuos de hogares o comercios a plataformas de distribución y, por consiguiente, a este tipo de transporte se le exime de las correspondientes inspecciones y demás medidas de control. A juicio del TS esta exclusión es perfectamente válida porque resulta ser la consecuencia directa de la definición de traslado de residuos que efectúa la Ley de Residuos, que la circunscribe exclusivamente al transporte de residuos con destino a las instalaciones de tratamiento o como mucho a las instalaciones de almacenamiento en espera de tratamiento.

2.3. NIVEL AUTONÓMICO

2.3.1. Cuestiones competenciales

A. Competencias estatales en relación con los objetivos de responsabilidad ampliada del productor

El plan de residuos de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido recurrido en varias ocasiones y ha sido, por ello, objeto de varias sentencias del Tribunal Supremo. Así, entre otras, las sentencias 1304/2020 de 14 octubre, 1121/2020, 1123/2020, 1120/2020. Estas tres últimas de fecha de 27 de julio, dictadas en diversos recursos contencioso-administrativos (270/2018, 269/2018, 273/2018 y 268/2018), la sentencia 624/2021, de 5 de mayo, dictada en el recurso 286/2019 y la sentencia 664/2021 de 12 de mayo, recurso 284/2019. En todos estos casos se reconoce la competencia del Tribunal Supremo porque, aunque se trata de una disposición reglamentaria autonómica, fue dictada por el Gobierno del Estado en sustitución de las instituciones de Cataluña al amparo de lo autorizado por el Senado conforme al artículo 155 de la Constitución. En todas las sentencias se declara la nulidad de determinados apartados del Plan de residuos de la Comunidad de

Cataluña, aprobado por Real Decreto 210/2018, de 16 de abril, que amplía y aumenta los objetivos de la responsabilidad ampliada del productor previstos en el Plan Nacional de residuos. Se considera que esta ampliación es nula, en la medida que la competencia de fijación de nuevos objetivos corresponde solo ejercerla al Estado, con base en el art. 31 de la vigente Ley de residuos, en el cual se dispone además que esta responsabilidad ampliada se establezca por Real Decreto. No se reconoce en esta jurisprudencia la posibilidad de adicionar nuevas obligaciones por norma autonómica. Al contrario, se entiende que esta cuestión ha sido regulada con carácter de básica y el legislador, además, ha atribuido la competencia al Estado de forma excluyente. A la misma conclusión se llega en la STSJ de Andalucía de 18 de marzo. En este caso con respecto a los objetivos de reciclado incorporados por la Administración autonómica en el clausulado de la autorización del Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados gestionado por ECOEMBES para actuar en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La impugnación se debe a que se exige en la autorización del SIG el cumplimiento de objetivos de reciclado de envases más ambiciosos que los establecidos en la normativa estatal básica (e, incluso, superiores a los fijados en la normativa europea pendiente de incorporación al ordenamiento interno). Dichos objetivos se incorporaron a la autorización porque estaban así fijados en el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010- 2019. Por ello, y al igual que lo sucedió en el caso catalán se considera que ese ejercicio competencial autonómico vulnera la competencia exclusiva otorgada al Estado sobre esta materia, en el art. 31.3 de la citada Ley 22/2011, que se configura como una limitación establecida por la normativa estatal básica aplicable a la actuación de las Comunidades Autónomas.

B. Competencia para excluir el requisito de autorización previa en ciertas operaciones de tratamiento de residuos

En la sentencia 135/2019 del Tribunal Supremo de 6 febrero de 2019 se dilucida un supuesto en el que se discute si un acto administrativo de la Comunidad Autónoma puede eximir de una autorización administrativa previa con base en la legislación autonómica. El cumplimiento de esta exigencia, prevista en la legislación española y europea de residuos, se dilucida en relación a gestores que llevan a cabo operaciones de valorización de residuos, específicamente en el caso de los lodos de depuradora. Aunque el pronunciamiento judicial resulta favorable a esta competencia autonómica, se estima el recurso, ya que, en estrecha vinculación con el anterior presupuesto, también se impugna la revocación de las autorizaciones que una Unión Temporal de Empresas tenía concedidas. En relación con esta segunda cuestión, el TS considera que la revocación es desproporcionada y causa graves obstáculos a las empresas para operar fuera de Galicia. La

sentencia reconoce que la revocación de la autorización produce el efecto de excluir de la actividad que venía desempeñando a la Unión Temporal de Empresas, y conduce consecuentemente a prácticas monopolísticas, dada la concentración de la actividad de gestión en las empresas que ya están autorizadas y se encuentran realizando la actividad de tratamiento de residuos en esa Comunidad.

2.3.2. CUESTIONES RELATIVAS A LA CONDICIÓN DE RESIDUO

En relación con el fin de la condición de residuo se pronuncia la STSJ de Aragón, de 20 de febrero de 2019. Hay que tener en cuenta que esta cuestión es de suma importancia porque permite que los productos que dejan de ser residuos se conviertan en bienes susceptibles de ser comercializados sin restricciones, al amparo del principio de libre circulación de mercancías. En este campo hay que situar el litigio de la mencionada sentencia. Se trata de un supuesto en el marco del reciclaje de neumáticos fuera de uso. Es un caso de un reciclador contratado por la Administración autonómica que le plantea al órgano de contratación si el resultado de las operaciones de reciclaje, por las que obtiene una determinada materia – en concreto, “caucho en formas primarias”-, puede ser calificado como producto y no residuo por cumplir las condiciones exigidas en el art. 5.1 de la Ley 22/2011, necesarias para obtener el fin de la condición de residuo. El órgano de contratación resuelve que es incompatible con el contrato la comercialización de esa materia. Se impugna la resolución y el tribunal falla desestimando la pretensión del reciclador por cuanto considera que el acto impugnado no se pronuncia acerca de la condición legal de residuo y que además resulta irrelevante a estos efectos pues es, en cada caso, el organismo correspondiente quien decide qué determinado residuo ha alcanzado la condición de fin de residuo, y respecto de los productos a los que se llega en el tratamiento de los residuos. En este caso, en el que se trataba de neumáticos fuera de uso, la decisión no había recaído.

En relación con la condición de residuo industrial, se pronuncia la STSJ de Madrid de 25 de enero de 2018, que considera, basándose en la STS de 25 de diciembre de 2016, que los envases de productos fitosanitarios no son equiparables de manera automática a los residuos industriales, por lo que no han de ser objeto de recogida separada, de acuerdo con la normativa aplicable. En este punto, el Tribunal recuerda que, en todo caso, la obligación de recogida separada de envases viene determinada por su consideración o no como residuos peligrosos.

2.3.3. CUESTIONES RELATIVAS AL PLANEAMIENTO DE RESIDUOS

En Cataluña, en SSTSJ de 12 de junio y de 29 de junio de 2018 se impugnaron el acuerdo del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 20 de octubre de 2015, de prórroga de la moratoria establecida en el acuerdo GOV/158/2013, de 12 de noviembre y el propio acuerdo de moratoria, con respecto a la suspensión de las solicitudes que tengan por objeto la nueva ubicación de infraestructuras de gestión de residuos de determinada clase (las relativas a depósitos controlados de clase II), en el marco de lo dispuesto en Decreto 16/2010, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales. La moratoria se planteó por la necesidad de paralizar el inicio de obras al iniciarse los trámites de modificación puntual de este Plan y ello hasta que se produjese su aprobación definitiva, pero en todo caso por el plazo máximo de un año. Esa moratoria de un año fue prorrogada, sin embargo, sucesivamente.

Pues bien, la sentencia citada llega a la conclusión de que el acuerdo de moratoria y sus sucesivas prórrogas son nulas por cuanto ni la Ley catalana reguladora de los residuos, aprobada por Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, ni la Ley autonómica 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, preveían moratorias en el otorgamiento de las autorizaciones de instalaciones de gestión de residuos. En definitiva, el TSJ de Cataluña concluye que no pueden denegarse las titulaciones habilitantes para el ejercicio de la actividad de gestión de residuos, sino que habrá de estarse a los efectos que haya de producir la modificación del planeamiento, cuando ésta se realice.

Por su parte, en Asturias se impugnó el plan estratégico de residuos, pero el TSJ de la Comunidad en STSJ de 29 de julio de 2019 declaró su validez, por cuanto incluía las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los recursos se realizara sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente.

También en la STSJ de Madrid de 11 de junio de 2019 se declara conforme a derecho la aprobación de un plan especial de infraestructuras para la implantación de un complejo medioambiental de reciclaje. Ello es así, porque pese a que se produce la afectación de una vía pecuaria, cabe la posibilidad de implantar el uso de vertedero sobre la misma ya que está prevista su desafectación. Asimismo, se declara que se trata de un sistema general supramunicipal que no requiere su previa determinación en el planeamiento municipal.

Lo mismo sucede en el caso del País Vasco. En esta Comunidad la STSJ de 16 de febrero de 2018 declara conforme a derecho el plan especial Arzabaleta aunque no se incluya por completo entre las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de infraestructuras de residuos urbanos de Gipuzkoa.

Por el contrario, en STSJ de Valencia 20 de diciembre de 2018, se declara nula la modificación puntual del plan general para tratamiento de residuos, en la medida que ha de estar supeditada a una evaluación de impacto ambiental al tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

En la Sentencia del TSJ de Cataluña de 11 de junio de 2018 se desestima el recurso frente a la denegación de la aprobación provisional de un plan propuesto por la iniciativa privada. En concreto se trata de un instrumento configurado como plan especial autónomo, regulado en el artículo 68 del Decreto Legislativo 1/2020, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. E un instrumento por el que se trata de implantar una infraestructura de gestión de residuos "ad hoc" de titularidad privada. El Tribunal sentencia que no cabe su implantación, ya que ésta no se encontraba prevista en el Decreto 16/2010, de 16 de febrero - vigente en el momento de la solicitud- por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales.

En la STSJ de Aragón de 16 de abril de 2019 se califica la posible contradicción entre planes de residuos, el estatal con los autonómicos, de cuestión "en cierto modo artificial". Esto es así, en la medida en que, como la misma sentencia declara, se procede a la elaboración de los diferentes planes -estatal integrado y autonómicos-, en el marco de una actuación coordinada entre las diferentes Administraciones con competencias en la materia. De modo que ello no admite contradicciones que no puedan ser disipadas o despejadas en el seno de tal actuación coordinada, mediante autointegración, por los planes que son producto del ejercicio coordinado de las competencias de todas ellas.

2.3.4. SOBRE LOS TRASLADOS DE RESIDUOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A este respecto se pronuncia la referida STSJ de Madrid, de 25 de enero de 2018, quien sigue en este punto a la STS de 9 de febrero de 2017 (sobre renovación de autorización autonómica a Ecovidrio). En ambos pronunciamientos, que asimismo siguen en este punto jurisprudencia europea – en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 12 de diciembre de 2013 dictada en el asunto C- 292/12 - se asientan los siguientes principios:

la nueva Ley (estatal de residuos) impone limitaciones al libre traslado de residuos entre Comunidades Autónomas únicamente para los residuos destinados a la eliminación (cualquiera que sea su naturaleza) y para los residuos domésticos mezclados (es decir, los no provenientes de recogida selectiva) destinados a la valorización, que se sujetarán en todo caso a los citados principios de autosuficiencia y proximidad. Ello quiere decir que esos flujos de residuos deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la Comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas al lugar de generación de los residuos. Los demás flujos de residuos podrán ser eliminados o tratados en Comunidad autónoma distinta a la de su procedencia, siempre sujetos al régimen de intervención administrativa previsto en la propia Ley.

En definitiva, el principio de proximidad, que es uno de los principios que gobierna la gestión de los residuos y está directamente relacionado con el principio de corrección de la contaminación en su origen, debe compatibilizarse en determinados casos con la prioridad de la valorización como vía de gestión, por lo que, para fomentar la valorización, la normativa vigente establece que el principio de proximidad no se aplica a los residuos destinados a valorización, distintos de los residuos mezclados procedentes de los hogares.

2.3.5. Cuestiones relativas a las instalaciones de residuos

A. Sobre la influencia de las decisiones de ubicación de las infraestructuras de residuos en el marco de la contratación pública

En la STS de 27 de junio de 2019, Recurso 377/2016, se declara nula la resolución autonómica la que se deniega la solicitud de resolución del contrato de gestión del Servicio Público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valoración mediante depósito en vertedero de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trata de un supuesto en el que se produce la variación de un elemento contractual que se considera esencial, como es la ubicación del vertedero; la cual no da lugar a un cambio contractual sino a un incumplimiento imputable a la Administración, que es causa suficiente para la resolución del contrato. En un principio, se le exige al concesionario un terreno donde ubicarlo y que éste conservara su propiedad sin que haya de revertir al final del contrato a la Administración. Posteriormente, por voluntad de la Administración contratante, en conversaciones con terceros ajenos al contrato, se decide pasar finalmente a una ubicación diferente (dada la oposición municipal a la primera ubicación señalada).

Por otro lado, en la STSJ de Valencia de 14 de noviembre de 2019 se llega a declarar que es procedente la exclusión de un licitante en un contrato de transportes de residuos sólidos urbanos municipales debido a la falta de idoneidad de los terrenos ofertados para la instalación de la planta de transferencia de residuos dado que se trata terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección incompatible con su transformación urbanística.

También en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2021, Recurso 4218/2019, se impugna un contrato público de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud, en el que los pliegos de cláusulas administrativas incluyen como criterio de adjudicación, el relativo a la proximidad a la planta de gestión de residuos, y que, por lo tanto, prima la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo. El tribunal Supremo estima que no puede considerarse contrario a derecho, dado que queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que, por tanto, quepa apreciar vulneración del principio de igualdad y no discriminación.

B. Sobre los controles para instalación de un vertedero

Tras un repaso de la jurisprudencia sobre autorizaciones autonómicas en materia de instalación de infraestructuras de gestión de residuos puede concluirse que en su mayoría los tribunales son deferentes con la Administración y se pronuncian a favor de la autorización de las instalaciones, salvo casos muy objetivos.

La sentencia del TSJ de Murcia de 12 de marzo de 2021 desestima un recurso contra la autorización ambiental única para vertedero de residuos inertes y varias plantas de tratamientos (de residuos agrícolas, domésticos y de posidonia) en la medida que considera que los informes emitidos por los técnicos de la Comunidad Autónoma son suficientes y adecuados para considerar que no hay una afectación ambiental que resulte inadmisibile con respecto a los terrenos en los que se van a implantar las instalaciones autorizadas. Igualmente, en la STSJ de Castilla y León de 8 de noviembre de 2019 se declara conforme a Derecho la autorización del uso excepcional de suelo rústico para una planta de tratamiento de residuos no peligrosos en la medida que se considera acreditado el interés público en el expediente administrativo. Lo mismo sucedió en la STSJ de Valencia de 8 de mayo en la que se entiende concurrente el interés comunitario en la instalación de un vertedero de residuos no peligrosos en suelo no urbanizable. También la STSJ de Valencia de 11 de diciembre de 2019 declara conforme a derecho

la licencia ambiental de planta de transferencia de residuos sólidos urbanos porque no se aprecia su incompatibilidad con la legislación urbanística. También en el caso de la STSJ de Murcia de 8 de marzo de 2018 se desestima la impugnación por parte del Ayuntamiento de Mula de la autorización de instalación de un vertedero en su territorio municipal en la medida que previamente se había informado de forma favorable y se había otorgado cédula urbanística. La STSJ estima que antes de impugnar habría de haber declarado lesivo para el interés público su propio informe favorable y su cédula de habitabilidad, de lo contrario se trata de una actuación municipal contraria a sus actos propios. Igualmente, en la STSJ de Valencia de 21 de junio de 2019 se declara conforme a derecho la denegación de la solicitud de autorización ambiental presentada transcurrido el plazo de tres años del apartado 2 de la disposición transitoria 1ª Ley 2/2006, de 5 mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana, dado que de este modo solo se podía tramitar como actividad nueva. Cuando se trata de la instalación de una planta de tratamiento de residuos no peligrosos privada se requiere autorización autonómica y se exige informe previo favorable del correspondiente Ayuntamiento sobre la idoneidad de la concreta ubicación de la actividad a desarrollar en relación con el planeamiento vigente. Aun así, en el caso del que conoce la STSJ del Tribunal de Justicia de Canarias de 23 de junio de 2020, y tratándose de la utilización para la valorización de residuos de la construcción en obras distintas a aquellas que se generaron y en operaciones de relleno, se llega a la conclusión de que sí cabría exonerar de la solicitud de esa autorización, aplicando el artículo 8 del principio de jerarquía de residuos y el artículo 28 de exenciones de los requisitos de autorización de la Ley 22/2011, de 28 de julio. En este supuesto también resulta de aplicación la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno.

Por supuesto sí se sigue declaración de ilegalidad por parte de los tribunales cuando en el proceso en cuestión se constata de forma objetiva y evidente que se ha incurrido en ella:

Así se anula la autorización de la instalación de gestión de residuos, en el caso de la STSJ de Madrid de 19 de marzo de 2019 cuando se prueba que estaba derogada la normativa con base a la cual se autorizó la instalación. Se trataba de una planta de clasificación de residuos domésticos y de una planta de compostaje. Asimismo, se declara ilegal por STSJ de Castilla y León la autorización ambiental concedida a un Centro Integral de Tratamiento de Residuos Industriales no peligrosos en tanto que su ubicación afecta a los corredores ecológicos a los que se refiere el Plan Regional de ámbito territorial del Valle del Duero. En el supuesto de la STSJ de Cataluña

de 2 de septiembre de 2019 se declara nula la autorización ambiental para la actividad de depósito controlado de residuos no peligrosos en la medida que no se ha cumplido con la exigencia de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental. Ello es así a pesar de que se trataba simplemente de la ampliación del listado de residuos admisibles con residuos no peligrosos procedentes de productores del sector industrial que no estuvieran adscritos a servicios públicos de recogida obligatoria.

C. Sobre los controles en la explotación de un vertedero

Los controles que la Administración autonómica ejerce sobre el funcionamiento y explotación de un vertedero confluyen en el otorgamiento y posterior vigencia y modificaciones de una autorización ambiental integrada, que se requiere conforme a legislación vigente cuando la instalación supera cierto volumen. Pues bien, en este ámbito nos encontramos con la STSJ de 27 de diciembre de 2018 en la que se impugna las modificaciones autonómicas introducidas en la Autorización ambiental integrada concedida a una Unión Temporal de Empresas para la explotación de cierta parte del complejo Valdemingómez. Los motivos de la impugnación de la autorización son de variada índole. La cuestión es compleja dado que se trata de una relación triangular: se autoriza por la Comunidad de Madrid a una Unión Temporal de Empresas a explotar determinadas plantas de gestión de residuos dentro del Parque de Valdemingómez al tiempo que dicha Unión es concesionaria, contratada por el Ayuntamiento de Madrid para gestionar los residuos sólidos urbanos. Por ello, hay cuestiones que se invocan en el litigio que contradicen otras, tal y como estas últimas se disponen en el contrato con el municipio. La recurrente alega, entre otros aspectos controvertidos, por ejemplo, que la Autorización debería establecer que el encargado de la admisión y caracterización de los residuos debería ser el Ayuntamiento de Madrid, pero no se admite esta cuestión por el tribunal porque, según el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato de concesión con el Ayuntamiento, quien explota el servicio y gestiona los residuos urbanos es la propia concesionaria, quien, por tanto, ha de llevar a cabo el control de la entrada y salida de residuos.

D. Sobre el sellado de un vertedero

Sobre el sellado de un vertedero se pronuncia la STSJ de Cataluña de 12 de noviembre de 2021. En ella se declara correcto desde un punto de vista jurídico el requerimiento realizado a un particular para que proceda al cese de la actividad de vertido de residuos y se lo comunique al órgano ambiental competente, por haber rebasado el límite del volumen de residuos autorizado en el depósito.

2.3.6. CUESTIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN

- A. No cabe modificación de las condiciones de la autorización a un sistema integrado de gestión sin audiencia

La STSJ de Madrid de 18 de febrero de 2021 estima la impugnación de una autorización en la que, sin darle audiencia, se impusieron nuevas condiciones al sujeto autorizado como Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados, conforme a lo establecido en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

- B. Corresponde a la concesionaria los beneficios que se obtienen con la valorización de los residuos objeto del contrato de gestión de servicios de recogida y tratamiento

Así lo estima la STSJ de Valencia de 20 de noviembre de 2018, que reconoce el derecho de la actora, concesionaria, el SIG ECOEMBES, a que la Administración demandada le abone las cantidades percibidas por el Ayuntamiento demandado, de acuerdo con el Convenio Marco suscrito entre ambas partes, respecto de la recogida selectiva de envases para su reciclado y/o valorización en lo que hace a los residuos depositados en los contenedores amarillos (brik, envases metálicos de acero y aluminio) y residuos plásticos (PET, PEAD, film y plásticos mezcla).

- C. No cabe obligar a un sistema integrado de gestión a financiar campañas de sensibilización sobre gestión de residuos

Así lo declara la STSJ de Madrid de 25 de enero de 2018 cuando anula la cláusula incorporada en la renovación de la autorización concedida por la Comunidad Autónoma que les obliga a financiar campañas ciudadanas de sensibilización. En la misma sentencia, no obstante, se declara que los sistemas integrados de gestión pueden tener que asumir las obligaciones del poseedor de residuos, en la medida que temporalmente ejercen esa condición.

2.3.7. IMPOSICIÓN DE SANCIONES

- A. Sanciones por el desarrollo de actividades sin la autorización correspondiente o por incumplimiento de la misma

En el caso de la STS de la Rioja de 30 de junio 2021, se declara válida la imposición de sanción (aunque su cuantía se considera finalmente desproporcionada por el tribunal) por desarrollo de actividad de clasificación y reciclaje de residuos de construcción, careciendo de autorización para la

extracción de áridos y aprovechamiento de gravas y tierra. En la misma línea la STSJ de 6 de febrero de 2020 de Andalucía declara conforme a derecho la sanción impuesta por realizar la actividad de vertedero sin contar con una autorización ambiental unificada. La peculiaridad de este último caso es que se trata de una sanción (de 24.000 euros) que la Comunidad impone a un Ayuntamiento.

Por otro lado, también es conforme a derecho, lo declara la STSJ de Aragón de 25 de marzo de 2020, la sanción que se impone por incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la propia autorización cuando se procede a la gestión de una cantidad de residuos superior a la autorizada.

A diferencia de estos casos, se declara nula la sanción impuesta por realizar traslado de residuos para la valorización careciendo de ella, conforme a lo previsto en la STSJ de Aragón de 3 de marzo de 2020. La nulidad se basa en que para este tipo de traslado no es exigible la autorización administrativa.

B. Sanciones impuestas por la CNMC

En el ámbito sancionador, la CNMC ha llevado a cabo actuaciones respecto a sistemas integrados de gestión (SIG) en ámbitos como los neumáticos o los envases, residuos industriales (peligros y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores S/0429/12 Residuos, S/0351/11, SIGNUS ECOVALOR, S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA, S/0083/08 C.A. Aragón, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 Gestión de residuos sanitarios, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, 2741/06. No es infrecuente que en este sector de gestión de residuos donde la legislación ha permitido constituir SIG, centrales de compras legales, se produzcan casos en los que, por ejemplo, un SIG no cumple con todos los requisitos impuestos para considerarles exonerados de las normas de la competencia y en los que se incurre, por tanto, en infracción de la legislación de defensa de la competencia (así en el caso de la Resolución de la CNC de 29 de Julio de 2010 sobre una sanción impuesta a Ecovidrio, Expte. S/0065/08).

2.3.8. OTRAS MEDIDAS NO SANCIONADORAS

Asimismo, también caben medidas de policía administrativa cuando se producen incumplimientos en las instalaciones de gestión de residuos. Así, por ejemplo, cabe la suspensión temporal de la actividad para el restablecimiento de la legalidad ambiental en un vertedero y en las instalaciones donde tiene lugar la gestión previa de residuos peligrosos. Así

lo estima la STSJ de Murcia de 23 de noviembre de 2018, dada la gravedad de los incumplimientos acreditados en materia medioambiental y el riesgo generado para el medioambiente y la salud de las personas.

2.4. NIVEL LOCAL

2.4.1. COMPETENCIAS MUNICIPALES

A. Subrogación provincial de servicios municipales

En el caso de la STSJ de Andalucía de 13 de septiembre de 2018 se considera válido el reglamento regulador del servicio público de tratamiento de residuos municipales en la Provincia de Granada, en el que se dispone la asunción del servicio por la Diputación provincial en el caso de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, si el servicio como tal no es prestado por el Ayuntamiento correspondiente.

B. Sobre la atribución de competencias a los municipios en el ámbito de las instalaciones de compostaje

En la STSJ del País Vasco de 23 de marzo de 2021 se impugna el Decreto del Gobierno Vasco núm. 63/2019, de 9 de abril, por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario por parte de los municipios. Se impugna porque se considera, a juicio de la parte recurrente, que el Decreto infringe la reserva de ley en la medida que se atribuyen competencias a los municipios sin la cobertura legal exigible. En realidad, este Decreto autonómico, dictado en un ámbito sectorial, se limita a particularizar en relación con la actividad de compostaje comunitario las potestades y deberes legales de los municipios. De hecho, el tribunal considera que se están pormenorizando las competencias municipales en materia de gestión de residuos y, aunque anula la norma por vicios en la elaboración del procedimiento, concluye que en ella ni se atribuyen nuevas competencias a los municipios ni se les encomienda la prestación de servicios que puedan comportar una carga financiera. Además, el tribunal especifica que, aun cuando en ocasiones sean los ayuntamientos los principales titulares de instalaciones de compostaje comunitario, la norma lo que contiene es una ordenación material de dicha actividad con una finalidad de protección del medio ambiente y la salud que, en tanto que actividad clasificada, resulta susceptible de ser ejercitada libremente por entidades públicas y personas privadas.

C. Problemas derivados del sistema colectivo de gestión de residuos domésticos promovido en Galicia con la entidad SOGAMA

En la Comunidad Autónoma de Galicia se promovió un sistema de gestión colectiva e institucional para la gestión de los residuos domésticos por la Administración autonómica de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos. El objetivo de la implantación de este sistema autonómico, al que la propia Comisión europea ha llegado a felicitar, ha sido la de conseguir, en cooperación con las entidades locales, un mejor resultado ambiental global en el tratamiento de los residuos domésticos, de modo que se procurara la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema se fijó un canon unitario de tratamiento por tonelada de desechos, que se ha ido renovando en varias ocasiones. El canon se fijó en un principio en una determinada cantidad, y varios años después se aumentó la cantidad por ley singular. En la última modificación del canon se llegó prácticamente el doble de lo fijado inicialmente. Una de esas modificaciones del precio, realizada en una ley singular - la D.A. 21ª de la Ley 11/2013 -, obedeció, según la Comunidad autónoma, a asegurar la sostenibilidad del sistema de tratamiento a través de la empresa pública SOGAMA (en realidad mixta, porque está participada por la Comunidad solo en un 51%). Este nuevo canon se aplicó entonces a todos los negocios jurídicos ya suscritos con las entidades locales y SOGAMA salvo que, en el plazo previsto, las entidades locales les remitieran un acuerdo legamente adoptado por el cual desistieran del negocio jurídico anteriormente suscrito.

En este ámbito y bajo las premisas descritas anteriormente ha existido gran nivel de conflictividad. Al respecto se ha dicho que el sistema no es contractual entre municipios y Comunidad Autónoma sino un sistema de adhesión - así lo declaró la Sentencia del TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2008 (Recurso 4441/2006) – afirmando que las condiciones de la adhesión deben ser marcadas por el poder público que promueve el sistema. Esta sentencia fue luego ratificada por la STSJ de Galicia 729/2013 de 21 de octubre. Asimismo, sobre este asunto el Tribunal Constitucional ha inadmitido, hasta en tres ocasiones, las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo planteadas en relación con la referida D.A. 21ª de la Ley 11/2013.

Hay que tener en cuenta que el sistema de coordinación autonómico local en materia de residuos urbanos en Galicia fue, en su momento inicial, articulado de forma voluntaria para los municipios. En realidad, aunque originalmente se implantó como obligatorio (en la ley 10/1007, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos, art. 29), enseguida se dispuso su voluntariedad de forma expresa en el Plan de residuos urbanos de Galicia –

aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de septiembre de 1998-. En relación con los problemas que surgen en relación con este asunto, varias sentencias del TSJ de Galicia de 25 de enero 2018 reconocen que, como la Administración autonómica, promotora del sistema institucional de gestión de los residuos domésticos, carece de potestades para incidir en los contratos celebrados por terceros, por ello, no puede adoptar la decisión de modificar el precio de los contratos que suscribió la sociedad pública autonómica SOGAMA. Por ese motivo, afirma expresamente la sentencia que es necesario que la modificación del precio se fije en una norma legal. Literalmente declara esto la referida sentencia con el siguiente sorprendente argumento: *“Como la norma que obliga a cumplir los contratos "a tenor de sus cláusulas" tiene rango legal (art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público o el art. 1258 CC) es preciso, por tanto, otra ley que establezca una norma especial que impida la aplicación de la Ley general. Resulta, por tanto, que esta norma no modifica las normas generales que regulan la contratación pública, sino que, únicamente, contiene una medida singular -la modificación del precio de unos determinados contratos- que solo puede adoptarla el legislador”*. Si bien es cierto que, a estos efectos, como también declara la sentencia, el precio del contrato no se fija sin los estudios previos pertinentes que justifican los costes asociados a las operaciones de tratamiento y sin el desarrollo de una fase de consultas con la entidad asociativa más representativa de las entidades locales a fin de que pueda efectuar las alegaciones oportunas en la defensa de los intereses locales.

Las preguntas que surgen ante este asunto son varias. Fundamentalmente cabe plantearse si el principio general del derecho *“pacta sunt servanda”*, que además de positivizado por el Estado - *art. 209 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público o el art. 1258 CC* -, tiene carácter informador del ordenamiento jurídico puede ser modificado por una ley autonómica. En segundo lugar, también cabría preguntarse si no se podría articular las modificaciones del precio de estos contratos siguiendo el régimen regulado en la legislación de contratación del sector público.

2.4.2. VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR UN AYUNTAMIENTO AL NO PROPORCIONAR INFORMACIÓN A CONCEJAL SOBRE SERVICIO DE LIMPIEZA MUNICIPAL

En sentencia del TSJ de Madrid de 20 de febrero de 2019, dictada por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona se aprecia vulneración del art. 23 de la Constitución. El litigio trae causa de la desestimación presunta de las solicitudes de información que, de forma reiterada, fueron presentadas por el concejal recurrente al Alcalde

del Ayuntamiento para tener acceso a los datos referidos a la contratación del servicio de residuos en el municipio. Se considera que la tardanza del todo injustificada en facilitar al concejal solicitante la información que precisa para el ejercicio de su cargo viola el referido derecho.

2.4.3. RESIDUOS Y ORDENANZAS LOCALES

A. Obligación dispuesta por ordenanza de adhesión de la gestión de residuos no domésticos al servicio público local

A nivel local nos encontramos con la STS de 29 de octubre de 2020, en el rec. 1371/2018 que confirma una sentencia anterior de 13 de diciembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en la que se considera, frente a los casos anteriores fallados en los últimos años por los diferentes tribunales de justicia autonómicos, válida la obligación establecida por Ordenanza de adherirse de forma obligatoria a los sistemas públicos de gestión de residuos urbanos. La razón por la que se declara conforme a derecho la regulación de la Ordenanza local que dispone la obligación de las empresas productoras de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados por las industrias u otros establecimientos comerciales y no domiciliarios de vincularse al sistema municipal de recogida y tratamiento de residuos se fundamenta en que el expediente administrativo elaborado por el municipio cuenta con la suficiente y razonada motivación. En concreto se explica la opción que escoge el municipio en términos de mayor eficiencia tanto económica como medioambiental, conforme exige el art. 12.5. c) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

B. Invalidez de la asignación por ordenanza de la potestad de inspección a personal no funcionario

En la STSJ de Andalucía de 8 de marzo de 2018 se anula parcialmente la Ordenanza municipal de limpieza pública y gestión de residuos municipales. Ello es así, en la medida que se asignan determinadas facultades y funciones al servicio de inspectores no funcionarios, las cuales sólo pueden ser atribuidas como potestades administrativas a quienes sí tienen la condición de tales.

C. Nulidad de ordenanzas fiscales que regulan la tasa por recogida de residuos domésticos por insuficiencias de la memoria económica

Son varias las sentencias de los TSJ en los que se anulan las Ordenanzas fiscales reguladoras del servicio de recogida domiciliar de residuos urbanos por inexistencia de la memoria económico- financiera (así la Sentencia de 13 de febrero de 2020 del TSJ de Islas Baleares) o por

justificación insuficiente del coste del servicio en la memoria económico-financiera. Esto último se declara en la STSJ de Castilla y León de 22 de abril de 2019 y en la STSJ de Andalucía de 20 de febrero de 2018.

En torno a la cuestión de si se genera discriminación entre los productores de residuos domésticos y residuos comerciales por el hecho de que los primeros queden sujetos a la tasa de recogida de basuras, en tanto que estos últimos serán sujetos pasivos solamente cuando soliciten adherirse a la gestión pública de los residuos se pronuncia la STSJ de Cataluña de 26 de noviembre de 2019. En ella y con base en el vigente art. 17 de la Ley 22/2011, de residuos, se declara que la diferencia está fundamentada. Como se desprende de esta legislación para los primeros el servicio es de prestación obligatoria mientras que para los segundos resulta voluntaria. Para estos últimos se dispone por ello la opción de contratar un gestor de residuos autorizado para la recogida y transporte de los residuos generados por la actividad que desarrollan; en cuyo caso, si utilizan dicho servicio que ellos ya deben abonar, no deberán satisfacer entonces la tasa municipal.

3. BIBLIOGRAFÍA

BARQUERO CORDERO, F. Propuesta de gestión integral de residuos ordinarios mediante empresas privadas de capital municipal. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 2017, pp.149-192

BLÁZQUEZ ALONSO, N. Subproductos y fin de condición de residuos: Elementos clave para una economía circular. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 1576-3196, n. 35, 2019 (Ejemplar dedicado a: Número especial republicación de las Actas del CONGRESO HOMENAJE a Ramón MARTÍN MATEO VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DER2017-85981-C2-2-R "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad).

BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos históricamente contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica: Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, n. 2, 2019.

- CÁRDENAS PAÍZ, C.; CONDE ANTEQUERA, J. *Régimen jurídico de los residuos*. En: TORRES LÓPEZ, M.A., ARANA GARCÍA, E. *Derecho ambiental*. Madrid: Tecnos, 2018, pp. 215-231
- FORTES MARTÍN, A. *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Madrid: Iustel, 2018.
- GARCÍA GARCÍA, S. Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea. *Revista de estudios europeos*, n. 71, 2018 (Ejemplar dedicado a: Congreso internacional de Jóvenes investigadores sobre la Unión Europea), pp. 309-321
- GONZALEZ BOTIJA, F. Residuos y suelos contaminados. En: DOPAZO FRAGUÍO, P. (Dir.). *Derecho administrativo del medio ambiente: temas y prácticas de actualidad jurídica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2018, pp. 111-134
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. Cuadrar el círculo. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n. 3, 2019
- PARDO LÓPEZ, M.M.; SÁNCHEZ GARCÍA, A. (Dir.) *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019, ISBN 978-84-1346-475-6, pp. 443-488.
- PASCUAL NÚÑEZ, M. La gestión en España de los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles del sector HORECA. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, febrero 2019, pp. 4-50. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-gestion-en-espana-de-los-residuos-procedentes-de-aceites-vegetales-comestibles-del-sector-horeca/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).
- PUENTES COCIÑA, B. Gestión y prevención de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE): una propuesta para promover la economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 84, noviembre 2018, pp. 6-36. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-gestion-y-prevencion-de-residuos-de-aparatos-electricos-y-electronicos-raee-una-propuesta-para-promover-la-economia-circular/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).
- RUIZ DE APODACA, A.M. La intervención pública sobre la gestión de residuos en el derecho español. En: RUIZ DE APODACA, A.M., ERICE BAEZA, M.V. *Residuos: régimen jurídico de la producción y*

gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina. Buenos Aires (Argentina): Idearium, 2018, pp. 79-113

- Hacia la economía circular: Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, febrero 2019, pp. 100-114. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-hacia-la-economia-circular-aspectos-destacados-de-la-ley-foral-142018-de-residuos-y-su-fiscalidad/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

SANTAMARÍA ARINAS, R.J. La incineración en la jerarquía de opciones para una economía circular. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 1576-3196, n. 35, 2019 (Ejemplar dedicado a: Número especial prepublicación de las Actas del CONGRESO HOMENAJE a Ramón MARTÍN MATEO VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DER2017-85981-C2-2-R "Derecho Ambiental, Recursos naturales y vulnerabilidad).

- Potestades, competencias y servicios municipales en materia de residuos. En: RUIZ DE APODACA, A.M., ERICE BAEZA, M.V. *Residuos: régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, su intervención y control: una perspectiva comparada hispano-argentina*. Buenos Aires (Argentina): Idearium, 2018, pp.115-145

SERRANO LOZANO, R. La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto. *Cuadernos de derecho local*, n. 46, 2018, pp. 104-126

TENNENBAUM CASADO, I. Recogida y tratamiento de residuos. *Cuadernos de derecho local*, 2019, (Ejemplar dedicado a: Prestación de Servicios Públicos), pp. 80-101

ZAMORA ROSELLÓ, M. R. La energía de los residuos: un paso más en la economía circular. En: GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.). *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*. Madrid: Dykinson, 2018, pp. 395-409.

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS

Valoración general y síntesis de la política normativa en las CCAA 2021¹

Jesús Jordano Fraga

De modo general resaltan este año, iniciativas de simplificación administrativa como el Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental de Murcia; la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía; o la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, del Principado de Asturias. En esta misma línea, la disposición final del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia modifica la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin de simplificar, reducir plazos, agilizar y coordinar los diferentes trámites de la autorización ambiental unificada. También el anteproyecto de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica (Ley *Ómnibus*) de la Comunidad de Madrid prevé la modificación de 33 leyes regionales, 5 decretos vigentes e incluye 15 nuevas disposiciones, y ha

¹ Estudio realizado en el marco del *Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22*, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033

sido criticada en cuanto que retroceso ambiental y desregulación del urbanismo. Las CCAA siguen en esto la política de la Unión Europea de la *better regulation*². La gran pregunta es si esta política supone una regresión de la legislación ambiental al hilo de los procesos de mejora regulatoria.

Como legislación ambiental relevante destacamos las siguientes normas: Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi; Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi; Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de *Catalunya*: [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#); Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha y Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales de Aragón. En el plano reglamentario resaltamos el Decreto de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica 12/2021, de 26 de febrero, de tercera modificación del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, se regulan los procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias; el Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid y el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

Exponemos a continuación una síntesis de las aportaciones de este año³. En Aragón Olga HERRÁIZ SERRANO narra como en la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón como tras varias cartas de emplazamiento de la Comisión Europea por el incumplimiento de los plazos

² Esta política ha dado lugar a la [COM\(2015\) 215 final: Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE](#), la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación Estrasburgo, 19.5.2015 COM(2015) 216 final y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones "Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso", Bruselas, 15.4.2019 COM(2019) 178 final. Y el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación (2022/C 97/03).

³ Este año el [observatorio](#) en su sección autonómica registra contribuciones de los siguientes profesores; Aragón: O. Herráiz Serrano; Asturias R. Alonso Ibáñez y Javier García Amez; Canarias: A. Jiménez Jaén; Cantabria: A. Sánchez Lamelas; Castilla-La Mancha: N. Garrido Cuenca y F. Delgado Piqueras; Castilla-León: I. Sanz Rubiales; Cataluña: M.T. Vadri Fortuny; Extremadura: F. Arias Aparicio; Galicia: B. Puentes Cocina; Islas Baleares: B Trias Prats; Madrid: C. Alonso García y A. Villanueva Cuevas; Murcia: Santiago González Carreño B. Soro Mateo Mateo; E. Pérez de los Cobos; Navarra: J.F. Alenza García; País Vasco: I. Lazkano Brotons; La Rioja: R. Javier Santamaría Arinas; Valencia: Juan Rosa Moreno y Andalucía: J. Jordano Fraga.

de las directivas, se ha aprobado la declaración de 156 espacios que habían sido designados LIC's (Lugares de Importancia Comunitaria) en las dos regiones biogeográficas presentes en el territorio aragonés (alpina y mediterránea), así como los planes de gestión de 407 espacios de la Red Natura 2000 en Aragón. En el plano de la actividad normativa la novedad viene representada por la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, figura tributaria que sustituye al Impuesto de Contaminación de las Aguas.

Charo ALONSO y Javier GARCÍA AMEZ relatan como la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, con la finalidad de llevar a cabo una revisión de las distintas normas reguladoras de procedimientos administrativos, para eliminar «trámites administrativos innecesarios o complejos y sin efectos significativos en la protección de los intereses públicos, la excesiva duración de determinados procedimientos administrativos, así como la falta de eficacia y el elevado coste de tales trámites y procedimientos». Estas medidas que se adoptan afectan sobre todo a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se lleven a cabo en el Principado de Asturias. En concreto, determinando cuándo una modificación de las características de un proyecto ambiental que se va a llevar a cabo, tendrá efectos adversos significativos sobre el medio ambiente a los efectos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en concreto su anexo I –evaluación ambiental ordinaria- y anexo II –evaluación ambiental simplificada-. Las medidas de simplificación administrativa se han proyectado también con respecto a determinados instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, que estarán sujetos a evaluación ambiental estratégica.

Bartomeu TRIAS PRATS analiza la escasa acción de la Comunidad de Islas Baleares limitada en 2021, en el ámbito de los instrumentos de planificación y gestión a la aprobación del plan de gestión «Natura 2000» de la Costa este de Menorca, y del plan rector de uso y gestión del parque natural de *S'albufera des Grau* y de las reservas naturales de las *illes des Porros*, de *s'Estany*, de la *bassa de Morella*, *des Prat* y de la *illa d'en Colom* (Decreto 39/2021, de 2 de agosto); también en la esfera de la planificación, la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales de *s'Albufera de Mallorca* (Decreto 7/2021, de 22 de febrero). De otro lado, el TSJ de las Islas Baleares, ha ratificado la legalidad del régimen de protección de la *posidonia oceánica* adoptado a través del Decreto 25/2018, de 27 de julio.

Adolfo JIMÉNEZ JAÉN resalta dos circunstancias determinantes de este año en Canarias. En primer lugar, una común, la de la pandemia de Covid y, ahora propia, la del volcán de La Palma. En el plano legislativo

destaca la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias que ha venido a modificar el régimen del suelo rústico de protección natural; la principal modificación tiene relación con los usos en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural incluido en espacios naturales protegidos donde solo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los correspondientes planes y normas de dichos espacios o, en su defecto, en el respectivo plan insular de ordenación, salvo los usos provisionales que podrán autorizarse, aunque no estuvieran expresamente previstos y siempre que no estén expresamente prohibidos. Además, en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural no incluido en espacios naturales protegidos, solo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000, en su defecto el correspondiente plan insular de ordenación y, en defecto de este último, el respectivo plan general municipal. En cuanto a las políticas públicas apunta JIMÉNEZ JAÉN son de destacar la aprobación del Plan de Residuos de Canarias, y dos importantes estrategias; la de economía circular y la correspondiente a la economía azul.

Ana SÁNCHEZ LAMELAS en Cantabria resalta en el ámbito legislativo la aprobación de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, que cubre un vacío injustificado hasta la fecha en un conjunto de actividades de evidente importancia ambiental y económica. Dentro de su articulado destaca por su interés para el medio ambiente el Título I sobre protección, conservación y gestión de los recursos marinos. Entre las técnicas que allí se contemplan se encuentra la posibilidad de declarar, en aguas interiores, zonas protegidas por su especial interés para la conservación y regeneración de los recursos marinos, en las que se limitarán las actividades extractivas. Entre los aspectos conflictivos destaca la pugna generada entre el Estado y la Comunidad Autónoma por la protección del Lobo al norte del río Duero. Cantabria, al igual que Galicia, Castilla-León y el Principado de Asturias, recurrió ante la Audiencia Nacional la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, y solicitó a la Sala la medida cautelar de suspensión que le fue denegada mediante Auto de fecha de 13 de diciembre 2021. El Auto deniega la medida cautelar aplicando la doctrina asentada en virtud de la cual cuando se trata normativa tendente a instaurar con carácter general un nuevo régimen jurídico, la jurisprudencia exige que se produzcan "de forma clara y evidente" perjuicios irreversibles. Resulta conflictiva también en Cantabria la implantación de parque eólicos en la medida en que se proyectan sobre espacios especialmente sensibles desde el punto de vista paisajístico.

En Catalunya María Teresa VADRÍ FORTUNY observa una pluralidad de actuaciones puntuales y diversas que merecen ser señaladas. Además, destaca de nuevo la utilización, en diferentes situaciones y atendiendo a objetivos diversos, de la técnica de la delegación legislativa fundamentada en motivos de urgencia. La autora cree que ni el escenario de la persistente crisis sanitaria ni la situación política, han favorecido un avance claro y decidido en las políticas ambientales que haya permitido progresar hacia un efectivo desarrollo de la función pública ambiental que responda a las necesidades, muchas de ellas urgentes. Así el Decreto ley 24/2021 introduce medidas para facilitar la aceptación y mejorar el consenso social en el territorio afectado en relación con los proyectos de energía renovable y prevé la posible participación local en los proyectos, en condiciones determinadas (art. 9 bis), y crea la Mesa de Diálogo Social de las Energías Renovables (art. 6). Finalmente, en el marco de los compromisos adquiridos en relación con los ODS y la Agenda Urbana NNUU (cuyo documento para su aplicación en Cataluña se encuentra en proceso de elaboración), merece ser mencionado el acuerdo entre el Gobierno de la Generalitat y ONU-Hábitat.

Flor ARIAS APARICIO en Extremadura expone como la actividad administrativa medioambiental de la región se ha dirigido, principalmente, a reformar la estructura organizativa destinada a conseguir el objetivo de desarrollo sostenible reconocido estatutariamente. Da cuenta de la Sentencia del TSJEX, de 20 de septiembre de 2021, (STSJ EXT 1158/2021-ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158), que considera que el interés público alegado, consistente en la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido con el argumento de coordinar o compatibilizar la ordenación urbanística con la normativa ambiental, carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales reconocidos y protegidos en el PGM aprobado cuatro años antes de la propuesta de modificación.

Beltrán PUENTES COCINA nos relata cómo el Parlamento de Galicia ha desarrollado un inusual ritmo legislativo en el año 2021 con la aprobación de un total de diecisiete leyes, de las que cinco han tenido un acusado impacto ambiental. Se trata de la [Ley 1/2021, del 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia](#), la [Ley 2/2021, del 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#), la [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#), la [Ley 9/2021, del 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia](#) y la [Ley 11/2021, del 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#). También cabe destacar varias líneas jurisprudenciales del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de carácter novedoso y favorable a la protección de los intereses ambientales, a través de la aplicación de relevantes principios y

normas del Derecho ambiental en materias como el reconocimiento de los derechos de acceso a la información y a la justicia en materia ambiental, la protección de los intereses ecológicos de explotaciones de ganadería extensiva o la protección de los espacios naturales protegidos frente a diferentes amenazas. Consideraciones ambientales son las que llevan al TSJG en la Sentencia 158/2021 de 23 de marzo de 2021 a ratificar las medidas cautelares adoptadas en vía administrativa por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela contra una explotación ganadera de ganadería intensiva.

Iñigo SANZ RUBIALES da cuenta de la nueva Ley 4/2021 de Caza de Castilla y León que deroga la ley de 1996 y que califica la caza como un modo de gestión sostenible de especies cinegéticas y, por tanto, convierte a los cazadores en responsables de la protección del medio ambiente. Por otra parte, reserva a la Ley la determinación de las especies cinegéticas y de los periodos de caza, para evitar su control por los tribunales de lo contencioso. En efecto, SANZ RUBIALES destaca como una importante novedad de la Ley la autorreserva referida, tanto al listado de las especies cinegéticas como a la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. Ya no son los reglamentos los competentes para la determinación de las especies cinegéticas. La Exposición de Motivos justifica dicha decisión por la trascendencia de dicha lista, pero a la vez la misma Ley deslegaliza la inclusión de especies nuevas y su exclusión temporal o definitiva o la declaración de una especie "de atención preferente" (art. 6.3 y 4). De esta forma, queda en manos de la Administración la alteración de la lista, pero el rango de esta es legislativo y no reglamentario, lo que conlleva un blindaje contundente frente a los jueces de lo contencioso-administrativo de la lista actual, aunque no impide que estos puedan entrar a conocer de los reglamentos modificadores de aquella porque siguen siendo normas reglamentarias. La construcción tiene el aval de la STC 149/2020, en línea con la 148/2020, que afirman con claridad la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento, "por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial (...)" (FJ 4º). La nueva Ley incorpora en toda su plenitud el planteamiento conservacionista –sostenible- de la actividad, habida cuenta de las circunstancias actuales, e incorpora algunas técnicas que permiten que la Administración regional pueda gestionar la caza sin que esta sea utilizada como hacha de guerra en los futuros conflictos que puedan surgir (más ideológicos que técnicos) entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Administración autonómica. Por otra parte, el mero hecho de regular la caza realizada por sujetos privados como instrumento de sostenibilidad ambiental es una manifestación del principio de subsidiariedad horizontal,

porque reconoce el papel de la caza en la conservación de especies, que es un interés público prevalente y el primer objetivo de la Ley. En la jurisprudencia resalta SANZ RUBIALES la STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid) de 12 de julio de 2021 (Rec. 208/2020) que considera tiene un extraordinario interés, tanto por su análisis de los motivos alegados para inadmitir la demanda como por el fondo del asunto, y conjuga el principio procesal "*pro actione*" con los principios ambientales de prevención y cautela. La sentencia declara que la evaluación de las repercusiones de proyectos y planes en los espacios de la red Natura 2000 no se puede sustituir por informes previos.

En Castilla-La Mancha Nuria GARRIDO y Francisco DELGADO dan cuenta como novedad más destacable de los programas de ayudas que aplican los fondos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia, provenientes del instrumento Next Generation UE, destinados al fomento de actividades ligadas a los residuos, el autoconsumo con energías renovables, la eficiencia energética o la rehabilitación de edificios. La aprobación e implementación de planes y estrategias sobre economía circular, agenda 2030, espacios naturales y otros marcan la línea de continuidad con la política ambiental establecida.

M^a Consuelo ALONSO GARCÍA y Antonio VILLANUEVA CUEVAS analizan de manera especial la nueva ordenanza de movilidad dictada por el Ayuntamiento de Madrid para hacer frente a la contaminación atmosférica que sufre el municipio, además de valorar las posibles implicaciones que para el medio ambiente tendrá la proyectada ley *omnibus* de la región. Entre las novedades introducidas por dicha Ordenanza, destacan la creación de tres ordenaciones permanentes del tráfico con la finalidad de reducir los niveles de contaminación atmosférica de la capital: una de carácter genérico, denominada "Madrid Zona de Bajas Emisiones" (MZBE), y otras de carácter específico, llamadas "Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección" (ZBEDEP) y "Zona de Bajas Emisiones de Distrito Centro" y "Zona de Bajas Emisiones de Plaza Elíptica". Al margen de la regulación de todas estas zonas referidas, la Ordenanza 10/2021 también introduce otras modificaciones tendentes a garantizar niveles adecuados de contaminación atmosférica urbana, como la ampliación del Servicio de Estacionamiento Regulado antes del final de 2025; la regulación de la tarifa dinámica de dicho Servicio en función de los niveles de dióxido de nitrógeno; la promoción del uso de vehículos CERO emisiones, creando una categoría específica para el estacionamiento de los mismos; etc. Entre la jurisprudencia analizada por C. ALONSO y Antonio Villanueva destacamos la Sentencia del TSJM de 2 de julio de 2021 en relación con la adopción de las medidas correctoras necesarias para paliar las deficiencias detectadas en el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 a su paso por una calle de

Madrid. Para el Tribunal Superior si resulta plenamente aplicable al caso el referido precepto de la Ley del Ruido, que impone a los “los titulares de emisores acústicos, cualquiera que sea su naturaleza”, la obligación de “respetar los correspondientes valores límite”.

En Murcia Santiago M. Álvarez Carreño, Blanca Soro Mateo, Elisa Pérez de los Cobos Hernández, Pablo Serra-Palao destacan el Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental cuyo capítulo III modifica la LPAI. Está compuesto por un artículo único, dividido en trece apartados, para adecuar los plazos de la normativa autonómica a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), y al Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, con el objetivo común de agilizar y simplificar los trámites y plazos administrativos. También dan cuenta de la Ley 4/2021, de 16 de septiembre, por la que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor. Los autores consideran que estas novedades normativas, especialmente abundantes a partir del segundo semestre del año, confirman la peligrosa deriva que en relación con la protección de nuestro entorno está en marcha en la CARM. Por último, en las valoraciones finales, a modo de conclusión, aportan sólidos argumentos que explicitan la falta de aplicación de los instrumentos legales pertinentes que hubieran podido garantizar la exigencia de responsabilidades frente a la degradación que sufre el Mar Menor.

En Navarra José Francisco ALENZA nos narra como 2021 ha sido un año de transición en la actividad normativa con escasas y poco relevantes innovaciones normativas. En cambio, la jurisprudencia ambiental ha sido muy abundante, destacando dos sentencias sobre vías pecuarias y sobre la nulidad de un reglamento que generan una gran preocupación por la forma en la que se está llevando a cabo la defensa de los intereses ambientales en Navarra. Por un lado, la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre, que ha afirmado la inexistencia de cañadas en el amplio territorio de las Bardenas Reales, de manera que lo que siempre se ha tenido por unas vías pecuarias de dominio público, son meros caminos privados de uso interno para los congozantes. ALENZA critica con dureza el fallo “Su argumentación es impropia de la jurisdicción contenciosa-administrativa (que nunca ha entrado en cuestiones relativas a la titularidad de las vías pecuarias cuando se impugnan actos de clasificación), revela un conocimiento muy limitado de la configuración histórica y del régimen legal de las vías pecuarias y, sobre todo, carece de una fundamentación lo suficientemente coherente y rigurosa como para demostrar que lo que siempre se ha tenido por cañadas (tanto por la legislación y la práctica administrativa de la Comunidad Foral

de Navarra, e incluso por las propias Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas), resulta que ahora no son sino pasos naturales de titularidad privada". Por otro lado, la STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo, ha decretado la nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa. Más allá de los efectos concretos que comporta esta anulación, resulta preocupante que con cierta periodicidad se anulen disposiciones normativas de gran relevancia ambiental por infracción de la reserva de ley y la jerarquía normativa (sirvan como ejemplo la anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos en 2015 o la anulación del reglamento de sanidad animal que limitaba el tamaño de las granjas sentenciada en 2020). Advierte ALENZA que teniendo en cuenta que el año pasado ya se anuló otra disposición reglamentaria por vulneración de la reserva de ley y de la jerarquía normativa (STSJ de Navarra 140/2020), debiera ser una prioridad del Gobierno foral, revertir lo que no debe convertirse en una tendencia de regular por vía reglamentaria aquello para lo que no está habilitado por ley.

En el País Vasco Íñigo LAZKANO BROTONS considera que 2021 ha sido el más importante de los últimos años desde el punto de vista de la política legislativa ambiental. Se han aprobado la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que deroga la ley general de protección del medio ambiente de 1998, y la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, que sustituye al texto refundido de conservación de la naturaleza de 2014. No hay cambios demasiado radicales en las novedades que el texto legal incorpora. La elevada densidad que, en materia ambiental, alcanzan tanto la normativa comunitaria europea como la legislación básica estatal hace que las referencias cruzadas a esas normas sean frecuentes y que el cambio legislativo resida, más bien, en el esfuerzo sistematizador de todo ese ordenamiento. Además, se ha dictado el reglamento del canon del agua. Desde el punto de vista jurisprudencial, señala LAZKANO BROTONS comienzan a apreciar los negativos efectos prácticos de la declaración de inconstitucionalidad de la acción pública en materia ambiental (la STSJPV 977/2021, de 29 de marzo).

René SANTAMARÍA ARINAS en la Rioja relata como la Comunidad Autónoma se ha dotado de su propio Plan de Transformación que asume objetivos muy ambiciosos para lograr a corto plazo un desarrollo sostenible con proyectos estratégicos, como los de "Enorregión" y "Ciudad del Envase", que confieren especial protagonismo a medidas de economía circular. El Tribunal Superior de Justicia ha confirmado las competencias autonómicas para imponer exigencias de circularidad pero las normas al respecto siguen siendo tímidas. Al margen de ese impulso, las novedades normativas registradas en 2021 tienen carácter disperso y coyuntural. Entre

ellas se encuentran las modificaciones que han vuelto a afectar a la Ley de ordenación del territorio para reforzar la protección del suelo agrario y del paisaje. La Ley 7/2021 también añade en la LOTUR otras dos disposiciones adicionales que, en principio, tienden a reforzar la protección del paisaje. En la jurisprudencia riojana da cuenta de la Sentencia de 10 de diciembre de 2020. En ella se confirma la validez del Decreto 25/2019, de 14 de junio. Al confirmar la validez de la norma autonómica que regula ciertas máquinas expendedoras de alimentos y bebidas, respalda la capacidad del Gobierno de La Rioja para avanzar con mayor decisión y de forma transversal hacia la economía circular.

En Valencia Juan ROSA MORENO considera que el aspecto más destacable fue el importante número de resoluciones judiciales que declararon la nulidad de la protección del litoral valenciano, aprobado en el 2018 (así, Sentencia núm. 46/2021 del TSJ CV (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de febrero de 2021 (rec. 102/2018) en la que se declara la nulidad del citado Decreto 58/2018, durante todo el 2021. Pero en su opinión, el conflicto no está definitivamente cerrado. Habrá que esperar a su resolución por parte del Tribunal Supremo. La innovación normativa valenciana en el 2021 se ha circunscrito a una ley singular, aunque relevante, y a concretas modificaciones de interés ambiental realizadas mediante la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 y la Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche; este nuevo marco legal, que deroga al de 1986, establece una protección reforzada tanto del palmeral, bien de interés cultural inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, como de su entorno, además de garantizar la participación del Consell en su financiación e incorporar algunas exigencias de las ONGs en cuanto a sus órganos de gobierno. La Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 ha configurado una nueva e importante función ambiental de los Organismos de Certificación Administrativa (en adelante, OCAs), y ello mediante dos modificaciones legales: la de su propia ley reguladora (Ley 8/2012, de 23 de noviembre), y la modificación de la Ley 6/20104, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la *Comunitat Valenciana*. Ambas modificaciones amplían las funciones de los OCAs, alcanzando, ahora, a los instrumentos de intervención administrativa ambiental con la finalidad de agilizar estos procedimientos y disminuir las tareas públicas de verificación y comprobación ambiental. Por último en Andalucía, el que escribe esta líneas expone como novedad fundamental la aprobación de Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) con innovaciones en materia de protección del paisaje. De otro lado

damos cuenta del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía opta por el establecimiento del derecho básico estatal como parámetro en materia de EIA y de riesgos de inundaciones. Renuncia así nuestra Comunidad Autónoma al establecimiento de normas adicionales de protección en materia ambiental lo cual constituye sin duda un giro de 180°. En la jurisprudencia del TSJ de Andalucía dos líneas se han asentado. En primer término, la que declara la nulidad del Planeamiento por ausencia de Evaluación ambiental Estratégica (STSJ de Andalucía núm. 199/2021, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 2ª) de 4 de febrero). Y, en segundo término, la que declara la *legitimidad de la sanción al municipio que se produce por el incumplimiento de la ejecución de las obras EDAR que son competencia de la Administración autonómica* (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia núm. 2543/2021 de 21 de junio). Resulta ciertamente paradójico que en estos supuestos la jurisprudencia penal considere inexistente el elemento subjetivo del tipo y no haga lo propio la contencioso-administrativa.

Política normativa ambiental de Andalucía 2021¹: sustitución de la LOUA y la LOTA por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)

Jesús Jordano Fraga

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA): dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes. 2.1.1. Descripción y contenido de la LISTA. 2.1.2. Previsiones específicamente ambientales de la LISTA. 2.1.3. Dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes. 2.2. Otras novedades legislativas: el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. Organización. 3.2. Ejecución. 3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. 3.2.2. Espacios naturales protegidos y recursos naturales. 3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales. 3.2.4. Residuos y contaminación ambiental. 3.2.5. Inspección ambiental. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA: 4.1. Ruido: legalidad de la autorización de la música en terrazas. Ilegalidad ordenanza confiere discrecionalidad subjetiva a los agentes. 4.2. Nulidad del Planeamiento por ausencia de Evaluación ambiental Estratégica. 4.3.

¹ Estudio realizado en el marco del Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033

Calificación sin ambiental si autorización sustantiva, Plan Especial o Proyecto de actuación es nula de pleno derecho. Necesidad de Plan especial o Proyecto de actuación para EDAR municipal. 4.4. Acción popular ambiental integra el derecho a exigir la resolución expresa de recursos de alzada contra resoluciones sancionadoras en materia ambiental. 4.5. Depuración de aguas residuales: legitimidad sanción se produce por el incumplimiento de la ejecución de las obras EDAR que son competencia de la Administración autonómica. 4.6. Mantenimiento postclausura de vertedero corresponde a quien lo ha explotado, no al titular de la explotación. 4.7. Tributos ambientales: el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica: la ausencia de criterios moduladores del daño causado en el medio ambiente para la cuantificación de la carga tributaria del Impuesto puede ser tachada de defectuosa técnica legislativa de su norma rectora, más nunca provocadora de su inconstitucionalidad. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

RESUMEN: La actividad normativa ha venido protagonizada por la aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). La norma incorpora importantes previsiones ambientales en sede de clasificación, régimen de usos y planificación urbanística y territorial. Destacan entre ellas las relativas a protección del paisaje y la conexión del urbanismo con el cambio climático y la economía circular.

ABSTRACT: The regulatory activity has been led by the approval of Act 7/2021, of December 1, to promote the sustainability of the Andalusian territory (LISTA). The standard incorporates important environmental provisions in terms of classification, use regime and urban and territorial planning. They include those related to landscape protection and the connection of urban planning with climate change and the circular economy.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo y Ordenación de Territorio. Regulación de la edificación ilegal. Protección del paisaje.

KEY WORDS: Urban planning and land planning. Regulation of illegal construction. Landscape protection.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En 2021 se ha producido como novedad fundamental la aprobación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) derogando la norma vigente los últimos 21 años la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) y la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA) vigente los últimos 27 años.

En materia ambiental la LISTA como ya hacia la LOUA incorpora el desarrollo sostenible como uno de los fines de la ordenación territorial (Conseguir un desarrollo sostenible y art. 3 1 a), e) y 3.2 b) LISTA, respectivamente) y también incluye previsiones para la protección del litoral (arts. 35 y 36 LISTA); Las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje (art. 37 y 38) y previsiones para Ciudades y consumo y producción sostenibles (art. 61 LISTA).

Destacamos que el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía opta por el Establecimiento del derecho básico estatal como parámetro en materia de EIA y de riesgos de inundaciones. Renuncia así nuestra Comunidad Autónoma al establecimiento de normas adicionales de protección en materia ambiental lo cual constituye, sin duda, un giro de 180°.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (LISTA): DOS PRESUNTAS EXTRALIMITACIONES AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ACCIÓN PÚBLICA Y NULIDAD DE LOS PLANES

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) realiza una profunda modificación en la materia regulando de forma conjunta el urbanismo y la ordenación territorial hasta ahora en dos normas separadas que han sido derogadas (LOUA y LOTA).

2.1.1. Descripción y contenido fundamental de la LISTA

La ley se estructura en un Título preliminar, ocho títulos, nueve disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales. El título preliminar incluye las disposiciones

generales, donde se define el objeto de la ley, las competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, la distribución competencial entre Comunidad Autónoma y Municipios, los principios de la ordenación de la actividad territorial y urbanística, sus fines y su objeto, la cooperación interadministrativa, el fomento de la iniciativa privada, los convenios interadministrativos y urbanísticos, así como los derechos de participación y consulta como derechos fundamentales de la ciudadanía. Contiene, como novedad, el desarrollo de los principios para un desarrollo territorial y urbanístico sostenible y el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La LISTA establece una nueva clasificación dual urbano/rústico en la desaparece el suelo desaparece el suelo urbanizable. En urbano desaparece la dicotomía urbano consolidado/no consolidado. El suelo rústico puede ser urbanizado creando ciudad. Y el Suelo Urbano puede transformar en Actuaciones de reforma interior o mejora urbana en los que rehace ciudad o se mejora la ciudad existente. El protagonista en el ámbito de los instrumentos de planificación urbanística es el Plan general Ordenación municipal (PEGOM) que constituye un intento de simplificar la planificación general (son PGOU's más simples). El PEGOM identifica el suelo Rústico y sus límites, *pero no tiene áreas reparto*. El Plan ordenación urbana es para eso pudiendo haber uno o varios. *Desaparece así la técnica del aprovechamiento medio*.

Las principales novedades de la LISTA podemos sintetizarlas en los siguientes aspectos²:

- La regulación en una sola ley de la planificación territorial (arts. 39 a 52 LISTA) y urbanística (arts. 60 a 97 LISTA)
- Se regula el régimen del suelo estableciendo una nueva clasificación dual Urbano/Rústico en la desaparece el suelo desaparece urbanizable (arts. 12 a 14 LISTA). En urbano desaparece la dicotomía urbano consolidado/no consolidado. El suelo Rustico puede ser urbanizado creando ciudad. Se determina asimismo un marco básico que permite reconocer, a través de los instrumentos de ordenación urbanística, los núcleos rurales tradicionales, los ámbitos de hábitat rural diseminado y el hábitat troglodítico.
- En el suelo rústico se establece la categoría de especialmente protegido para aquellos terrenos que requieren de tal condición por

² Seguimos en parte la Exposición de motivos de la LISTA a modo se síntesis de los contenidos de la misma.

aplicación de la legislación y planificación sectorial. En general, la cláusula de «práctica de irreversibilidad» que establece la legislación estatal debe quedar reducida, en su aplicación, a aquellos terrenos cuyos valores aconsejen una protección permanente. Por eso, la ley incluye como *suelos preservados*, y no como protegidos (art. 14 .1 a) LISTA), aquellos que el propio planeamiento territorial o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesario preservar temporalmente de su transformación y los que presentan riesgos ciertos mientras estos subsistan (art. 14 .1 c) LISTA).

- Se regula el suelo rústico común, sus usos y actividades *posibilitando viviendas aisladas residenciales no vinculadas al uso agrícola* como usos extraordinarios (vinculados a los mismos) (art. 22 .2 LISTA)³. Ahora la nueva regulación los incluye expresamente. Creemos que la Ley se queda corta. El uso residencial no debiera ser extraordinario en suelo rústico común.
- Se establece el procedimiento para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana, sin necesidad de proceder a una modificación del planeamiento general. En el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior y en el suelo rústico las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible (arts. 27 a 30 LISTA).

El título III regula los instrumentos de ordenación territorial, de protección del litoral y del paisaje. En los instrumentos de ordenación territorial se sigue el esquema precedente de la LOUA (POTA – arts. 39-

³ “Las actuaciones podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas”. En realidad en Andalucía, el régimen de las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable regulado en los artículos 42 y 43 de la LOUA permitió usos residenciales. Pero estos usos fueron expresamente descartados tras la reforma operada por la Ley 13/2005, de 11 noviembre. El artículo 42 LOUA fue así redactado “Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales”.

41LISTA-; Planes de ordenación de territorio de ámbito subregional -arts. 43-45 LISTA- y Planes con incidencia de la ordenación del territorio -arts.- 48-49 LISTA- absorbiéndose algunas determinaciones que antes contenían en el planeamiento urbanístico.

- Se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico (art. 51 LISTA) como instrumento de ejecución de las actuaciones previstas en dichos planes, pudiendo, en los casos fijados en la ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los Ayuntamientos. Asimismo, se incorporan las últimas modificaciones introducidas en la LOTA en relación con las Declaraciones de Interés autonómico y las Declaraciones de Interés Estratégico, garantizando la efectiva participación de los municipios en el proceso de tramitación.
- Se elimina la relación de planes con incidencia territorial que se contenía en un anexo de la LOTA, optando por exigir de forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 49.4 LISTA).
- Se establece un sistema de instrumentos de ordenación basado en dos figuras que simplifica su tramitación y facilita su desarrollo. Por un lado, el Plan General de Ordenación Municipal (Art. 63 LISTA), como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y, por otro, el Plan de Ordenación Urbana (art. 66 LISTA), como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta. Este sistema dual de planeamiento se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel en el que se mantiene la figura del Plan Parcial de Ordenación para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico (art. 67 LISTA) y el Plan para actuaciones de reforma interior en suelo urbano, cuyo objeto y finalidad se clarifica (art. 68 LISTA).
- Desaparece la Aprobación Autonómica del Planeamiento General municipal sustituyéndose por un Informe preceptivo (art. 79 LISTA).

Este sistema de planeamiento se complementa con otros instrumentos de ordenación urbanística, entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catalogo. Como novedad, se

incorporan los Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios, como instrumento de ordenación urbanística general y detallada, y los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos con los que dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana.

El sistema tradicional para la equidistribución de cargas y beneficios se mantiene, pero estableciendo una relación directa entre los ámbitos de ordenación y de gestión de las actuaciones de transformación urbanística (ATU), adscribiendo a los mismos los sistemas generales que les correspondan. Por tanto, la equidistribución se realiza por ATU.

- El título VI, que regula la actividad de edificación (regulación de la ejecución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable. Se relacionan los actos y los usos del suelo cuya autorización expresa puede ser sustituida por declaración responsable o comunicación previa (art. 138 LISTA); se aclara el régimen que permite simultanear las obras de urbanización y edificación, en coordinación con las fases definidas de la urbanización y se reconoce la posibilidad de establecer fases para las obras de edificación, con arreglo a un régimen de garantías (art. 90.4 LISTA).
- El título VII (arts. 147-172 LISTA) regula la disciplina territorial y urbanística, estableciendo el marco de la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, y la potestad sancionadora aclarando y delimitando el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina. Como novedad, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en materia de disciplina.
- Se ha procedido a una simplificación de los preceptos referentes a la tramitación de los procedimientos de disciplina urbanística mediante la regulación de un procedimiento específico para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante, en consonancia con la regulación establecida a tal efecto en el reciente Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

En materia sancionadora, destaca la simplificación de los tipos básicos de infracciones y sanciones y se actualizan los tipos y a incorporar las infracciones y sanciones que se habían incluido en nuestro marco normativo a través del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporando, asimismo, las novedades del Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, relacionadas con la potestad sancionadora y las actuaciones que no necesitan título habilitante.

- Se procede a la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía como apoyo al Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda ya existente (Disposición Adicional Sexta LISTA),
- El título VIII se dedica a las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. Se recoge el contenido esencial del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, del que se tiene en cuenta en el [observatorio 2020](#). El título regula el régimen aplicable a las edificaciones irregulares consideradas individualmente, el tratamiento mediante planes especiales de adecuación ambiental y territorial para las agrupaciones de viviendas irregulares y, finalmente, la posibilidad de incorporar dichas edificaciones al modelo de ciudad a través de una actuación de nueva urbanización, bien en el instrumento de ordenación o con posterioridad.

En las disposiciones adicionales se regula entre otras cosas los mecanismos de desafectación de las vías pecuarias que discurren por tramos urbanos y aspectos notariales y registrales.

2.1.2. Previsiones específicamente ambientales de la LISTA

Específicamente en materia ambiental la LISTA incorpora:

- A. previsiones para la protección del litoral (arts. 35 y 36 LISTA) y normas de aplicación directa conectadas con el cambio climático y energía renovable (art. 6 LISTA).

El espacio litoral es el previsto en la legislación de costas estatal pero los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral aquellas otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral. Entre los objetivos se contempla expresamente la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así

como a la mitigación de factores que acentúen el mismo. Las figuras protagonistas son los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que ahora incluyen el establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con los espacios libres interiores, a fin de proporcionar conectividad al territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación (art. 37.1 b) LISTA).

- a) Las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma en la Estrategia de Paisaje de Andalucía aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2012 regulando el propio concepto de paisaje (de acuerdo con la definición del Convenio Europeo del Paisaje, cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales, humanos o de ambos que debe integrarse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en general, ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística)y se determina que los Catálogos de Paisaje serán aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y constituyen la base técnica de apoyo para la redacción de las estrategias y directrices definidas en el apartado 2 del artículo 37, así como para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística general y del Plan de Ordenación Urbana, (arts. 37 y 38 LISTA). De esta forma las actuaciones urbanísticas se adaptarán al entorno, rural o urbano, en el que se sitúan. Los proyectos que las definan tendrán en consideración los elementos naturales y patrimoniales, la topografía, y el resto de los elementos que, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación, conforman el carácter del paisaje de su ámbito de actuación.

También debemos resaltar el art. 6 LISTA al regular las tradicionales normas de aplicación directa (antes art. 57 LOUA). Como novedad se incorporan tres previsiones: 1) En áreas afectadas por procesos naturales y efectos adversos del cambio climático o actividades susceptibles de generar riesgos, tales como inundación, erosión, subsidencia, deslizamiento, incendio, contaminación u otros análogos, las construcciones, edificaciones o instalaciones, o usos del suelo se permitirán siempre que respeten el régimen de protección aplicable, debiendo acometer las medidas legalmente exigidas por la Administración competente para garantizar la prevención y, en su caso, eliminación de los riesgos; 2) Las construcciones e instalaciones deberán utilizar preferentemente instalaciones de energía renovable y de autoconsumo; 3) Para garantizar el acceso a las fuentes de energía renovable,

las instalaciones de producción podrán ocupar espacios libres públicos en virtud del título que corresponda

B. Ciudades y consumo y producción sostenibles

Los objetivos 11 y 13, que recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, se incorporan a la ley, apostando por ciudades sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático. El desarrollo sostenible exige la incorporación de la economía circular en el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, en la fase de ordenación y en la de ejecución, y el establecimiento de criterios que fomenten la creación de ciudades inteligentes y sostenibles, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Es el artículo 61. Criterios para la ordenación urbanística. 1. "Con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular. Para ello fomentarán la consolidación de los núcleos urbanos existentes y la diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos cumplir con lo establecido en el artículo 31".

El desarrollo sostenible como ya hacia la LOUA se incorpora como uno de los fines de la ordenación territorial (Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y *ambientales*, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población y de la ordenación urbanística; Contribuir a la mitigación y reversión del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones que de este se derivan al cual se añade el fin de la ordenación urbanística de "Vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas"(art. 3 1 a), e) y 3.2 b) LISTA, respectivamente)..

2.1.3. Dos presuntas extralimitaciones autonómicas en materia de acción pública y nulidad de los planes

Entendemos que el régimen de invalidez (art. 7 apartados 2 y 3 LISTA) está fuera de la competencia de la Comunidad Autónoma *ex art.* 149.18 CE y no se ajusta a la vigente jurisprudencia del TS sobre la invalidez de los planes como normas reglamentarias. En el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica la convalidación *ex post* del vicio puede ser contraria a la primacía de la UE y sus mandatos contenidos en 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 (modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014). Así, por ejemplo, la STS 1084/2021 de 22 de julio de 2021, Sala 3ª, Sección: 5 N° de Recurso: 3920/2020, Ponente HUET DE SANDE mantiene la nulidad radical de la aprobación definitiva parcial de la revisión del PGOU impugnado, al romper su integridad, e infringir la normativa comunitaria y nacional sobre la EAE emitida inmediatamente antes de la aprobación definitiva. La Sala reitera la interpretación realizada (STS 318/2020, de 27 de mayo de 2020, rec. 6731/2018) que declara los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad radical de todo el Plan, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado. Y, en aquellos supuestos en que el vicio pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna sobre el resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad radical subsanable. *En cuanto a la iniciación de la EAE, debe producirse en la fase preliminar de borrador del plan, y no aplazar su iniciación a un momento posterior.* La reciente Roj: STS 763/2022 - ECLI:ES:TS:2022:763 de 23 de febrero, núm. Recurso 4555/2020 confirma estos planteamientos al declarar que se ajustó a Derecho al declarar la nulidad del plan y, a la vez, permitir que en ejecución de sentencia pudiera subsanarse el defecto esencial de procedimiento advertido mediante la aportación de un informe complementario emitido por el órgano ambiental.

Del mismo modo nos parece altamente discutible la previsión del art. 10.6 LISTA limitando la acción pública ("El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley") en un intento de delimitar o limitar su ejercicio. Recordemos que la legislación procesal es competencia exclusiva estatal. De ahí se deriva la dificultad-imposibilidad de reconocimiento de acciones populares autonómicas.

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2021, de 28 de enero, Cuestión de inconstitucionalidad 1772-2020, ha declarado la inconstitucionalidad de la acción popular reconocida por la Ley Vasca 3/1998, de 27 de febrero, en su artículo 3.4 cerrando cualquier debate mientras no se cambie esta doctrina jurisprudencial⁴ que es terminante (F.J. núm., 4º):

“En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19

⁴ Fallo que tiene antecedentes no tan específicos, Así la STC Pleno. Sentencia 80/2018, de 5 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5425-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. Entendemos que conforme esta jurisprudencia tampoco es posible mantenerla. Recordemos que, según esta, de consolidada doctrina, no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una Comunidad Autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico [en este sentido SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2; 47/2004, FJ 15; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e); 31/2010, de 28 de enero, FJ 27, y 21/2012, de 16 de febrero, FFJJ 7 y 9]. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4; y 21/2012, FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas» (SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4).

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, las citadas SSTC 47/2004 (FJ 5) y 2/2018 (FJ 4) señalaron que deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales. (F.J. núm.5º). Se exige pues una conexión “de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma”. *Nosotros no la vemos.*

h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

Mediante los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, antes citada, el Estado ha aprobado unas normas específicas para la defensa del medio ambiente en vía judicial. En concreto, el art. 22 prevé que «[l]os actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente» (según la definición que contiene el art. 18.1) podrán ser recurridas por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23 que son los siguientes: (i) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; (ii) que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y (iii) que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa.

Pero la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)]”.

Obviamente más invasivo es condicionar la reconocida en la legislación estatal como pretende la LISTA. Ciertamente la vieja jurisprudencia se ha movido entre estimar una casa de inadmisión si ha existido abuso del derecho; o desestimar la acción. Son las STS de 22 de enero de 1980 –el fin perseguido por el ejercicio de la acción es causar mal- y 2 de noviembre de 1989 –la existencia de un sentimiento personal-. Más moderna nos parece la STSJ de Cantabria de 24 de julio de 2000 en la que se afirmó *que el abuso de derecho no impide que prospere la acción popular si existe un beneficio público o si la actuación es ilegal*. En cualquier caso, ello queda fuera de la competencia del legislador autonómico.

2.2. OTRAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: EL DECRETO-LEY 26/2021, DE 14 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA: ESTABLECIMIENTO DEL DERECHO BÁSICO ESTATAL COMO PARÁMETRO EN MATERIA DE EIA Y DE RIESGOS DE INUNDACIONES

La norma que desborda lo estrictamente ambiental se enmarca en el proceso de simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía en el marco del Informe del Banco de España de 23 junio de 2020 sobre «los principales retos de la economía española tras el COVID-19» y del movimiento de mejora regulatoria en la Unión Europea. Esta norma ahonda el proceso de simplificación usando los instrumentos ya conocidos:

- En materia de evaluación ambiental se llevan a cabo importantes modificaciones, entre ellas la de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que introdujo en el marco jurídico autonómico un nuevo instrumento de prevención y control ambiental denominado autorización ambiental unificada, no contemplado por la normativa estatal o europea.

Al objeto de reducir la carga burocrática innecesaria, eliminando duplicidades y garantizando la debida protección ambiental, la modificación prevé que la autorización ambiental unificada sea un instrumento de prevención y control ambiental para aquellas actuaciones cuya evaluación de impacto ambiental se realice exclusivamente por el órgano ambiental competente en el ámbito autonómico, excluyendo de la misma, aquellas actuaciones cuya evaluación ambiental sea competencia de la administración ambiental estatal. Debemos recordar que el que el órgano ambiental sigue al sustantivo no significa que quede en manos de la Administración competente el cumplimiento de la legislación ambiental autonómica de aplicación: la nueva regulación elimina esta posibilidad de órgano sustantivos estatales cumpliendo normas adicionales de protección andaluzas que someten a EIA

- *Sustituyendo autorizaciones por declaraciones responsables* (por ejemplo: la simplificación de la tramitación de determinadas licencias urbanísticas a través del régimen de declaración responsable. En concreto para las obras en edificaciones e instalaciones existentes en suelo urbano que se destinen a: la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas, la instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 100 kW, las infraestructuras de recarga de

vehículos eléctricos de hasta 40 kW y las infraestructuras de recarga eléctrica en instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes a vehículos.

- Se modifican diferentes epígrafes del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, pasando algunas actividades de estar sometidas de autorización ambiental unificada a autorización ambiental unificada por procedimiento abreviado y otras a calificación ambiental. En este último caso se trata de actuaciones que en la normativa básica estatal no están sometidas a evaluación ambiental, suprimiendo así una carga burocrática innecesaria, pero garantizando la debida protección ambiental.
- *Mediante tramitaciones de urgencia.* Así se modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, permitiendo la tramitación de urgencia de los procedimientos de elaboración de reglamentos consiguiendo una mayor agilización de aquellos procedimientos cuyo objeto sea dar respuesta normativa a situaciones extraordinarias o que requieran adaptarse a otra normativa en un plazo determinado. También se modifica la competencia para declarar la tramitación de urgencia, de tal forma que se elimina la actual competencia del Consejo de Gobierno para la declaración de urgencia de las leyes y se atribuye a la persona titular de la Consejería promotora de la norma.
- *Eliminación de informes y de algunos órganos colegiados.* Por ejemplo, se elimina el trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica en aras de la simplificación de la normativa y la homogenización con el resto de las administraciones hidráulicas de España y se deroga el Decreto 27/2003, de 11 de febrero, por el que se crea el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, ante la falta de actividad del mismo)

Se lleva a cabo la *derogación de la normativa reguladora de algunos órganos colegiados considerados como innecesarios*. Así, se deroga el Decreto 27/2003, de 11 de febrero, por el que se crea el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, ante la falta de actividad del mismo, siendo posible sus funciones de asesoramiento puedan realizarse mediante consultas a entidades e instituciones sin necesidad de mantener un Comité específico para ello. Se deroga asimismo el Decreto 200/2007, de 10 de julio, por el que se crea el Registro Andaluz de Centros de Educación Ambiental y se regulan los requisitos y procedimiento de inscripción en el mismo.

- *Especificidades de de las energías renovables respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la Ley 7/2021*. Se modifica el artículo 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía que regula la implantación de las actuaciones de generación de energía mediante fuentes renovables y el procedimiento urbanístico con dos objetivos. El primero de ellos es la regulación de las especificidades de esta materia respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicha Ley conlleva que estas actuaciones en Andalucía sean consideradas actuaciones ordinarias en suelo rústico con las implicaciones siguientes en los procedimientos administrativos para su tramitación: eliminación del informe de compatibilidad urbanística, de la garantía para la restitución de los terrenos y de la prestación compensatoria. La Exposición de motivos considera “fundamental mantener la regulación sectorial de esta garantía para preservar los valores medioambientales, agrícolas o paisajísticos, dado el carácter general de la regulación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre. Teniendo en cuenta la relevancia de la inversión que se realiza y el volumen de las instalaciones, si se dejara de cumplir la obligación de la restitución de los terrenos al mismo estado de uso en el que se reciben, los valores anteriores podrían verse significativamente afectados, pudiendo la no adopción inmediata de esta medida implicar perjuicios de muy difícil o imposible reparación”.

- *Establecimiento del derecho básico estatal como parámetro en materia de riesgos de inundaciones*: Así, se modifican el artículo 41 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, ya obsoleto, para acomodar su redacción a la normativa básica reguladora de las limitaciones de uso en las zonas de servidumbre y policía, y el artículo 58 relativo a la evaluación preliminar del riesgo de inundación, regulado también con carácter básico en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. De esta forma las normas aplicables a la evaluación y gestión del riesgo de inundación y a las limitaciones de uso en zonas inundables serán las establecidas en la legislación básica y las que prevea el plan hidrológico y el de gestión del riesgo de inundación de la respectiva Demarcación. Por otro lado, se suprime el contenido del artículo 60 relativo a los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación al ser de aplicación directa lo establecido en la normativa estatal básica.

Con idéntica finalidad de establecer un marco regulatorio mejorado se deroga el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces que fue aprobado por el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces, en consideración a la primacía de la normativa básica citada, corrigiendo así las repercusiones negativas en materia de aguas y de ordenación del territorio producidas por esa incoherencia del Plan con la normativa aprobada con posterioridad al mismo.

- *Eliminación del trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica.* Se elimina el trámite de solicitud de informes de viabilidad de vertidos a la unidad competente en planificación hidrológica en aras de la simplificación de la normativa y la homogenización con el resto de las administraciones hidráulicas de España, la celeridad en la tramitación de las autorizaciones de vertidos y el funcionamiento de la administración en general, la racionalidad en el uso de los recursos públicos, la seguridad jurídica y el impulso a los proyectos empresariales.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

En materia organizativa se han producido modificaciones menores que no alteran la estructura esencial: Decreto núm. 179/2021, de 15 de junio, por el que se Modifica determinados preceptos de los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, aprobados mediante el Decreto 104/2011, de 19-4-2011; la aprobación de Modificación del Reglamento de Régimen Interior. Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía por la Resolución de 10 de diciembre 2021. De otro lado el Decreto núm. 175/2021, de 8 de junio ha regulado la composición y el funcionamiento del Consejo Andaluz del Clima. Mediante la Orden de 6 de octubre 2021 se han establecido los procedimientos y criterios de elección de los miembros del Consejo Andaluz del Agua.

3.2. EJECUCIÓN

La lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- Decreto núm. 234/2021 de 13 de octubre, por el que se aprueba Plan Andaluz de Acción por el Clima.
- Decreto núm. 218/2021 de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027.
- Decreto núm. 131/2021, de 6 de abril, por el que se Aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030.

3.2.2. Espacios naturales, protegidos y recursos naturales

- Orden de 19 de septiembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad.
- Resolución de 2 de noviembre 2021, por la que se modifica el listado de líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29-8-2008 (RCL 2008\1598), por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.
- Resolución de 6 de mayo 2021, por la que se incluye en el Inventario de Humedales de Andalucía la zona húmeda denominada Salar de los Canos propuesta por el Comité Andaluz de Humedales.

3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 17 de marzo 2021, por la que se regula en el año 2021 la financiación de proyectos que promuevan la integración de la perspectiva medioambiental en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía con cargo al Fondo Presupuesto Verde.
- Resolución de 7 de julio 2021, por la que se convoca para el periodo 2021-2023 los incentivos de mejora energética del transporte en Andalucía.
- Resolución de 9 de febrero 2021, por la que desarrolla la Resolución de 26-10-2020, por la que se convocan para el periodo

2020-2021 los incentivos para la rehabilitación energética de edificios existentes en Andalucía acogidos al Real Decreto 737/2020, de 4-8-2020.

- Orden de 29 de julio 2021, por la que se convoca para el año 2021 las ayudas previstas en la Orden de 30-7-2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para incrementar el valor medioambiental de los ecosistemas forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Medida 08: Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Submedida 8.5, Operación 8.5.1: Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales).
- Resolución de 7 de mayo 2021, por la que se exime del cumplimiento del requisito establecido para la práctica de diversificación de cultivos en el artículo 20.1.b) del Real Decreto 1075/2014, de 19-12-2014, a efectos del pago para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, a aquellos agricultores que se dediquen al cultivo del arroz y en condiciones normales se hubieran acogido a las excepciones previstas en el artículo 20.2.a) y c), y por la que se exime del cumplimiento de mantenimiento de las unidades comprometidas para los beneficiarios de la Operación 10.1.8.2 Sistemas agrarios de especial interés para las poblaciones de aves de los arrozales andaluces.

3.2.4. Residuos y contaminación ambiental

- Orden de 11 de mayo 2021, por la que se modifica la Orden de 6-8-2018 conjunta de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la utilización de lodos tratados de depuradora en el sector agrario.
- Orden de 3 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de medidas de apoyo urgente para proyectos para la mejora de las instalaciones de tratamiento mecánico-biológico existentes para incrementar su eficacia en la recuperación de materiales susceptibles de ser reciclados, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación

y Resiliencia (PRTR) –financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (línea 4, sublínea 4.3), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.

- Orden de 28 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de construcción, adaptación y mejora de instalaciones específicas para el tratamiento de los biorresiduos recogidos separadamente, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –Financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (línea 2), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.
- Orden de 3 de diciembre 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de implantación y/o mejora de la recogida separada de biorresiduos destinados a instalaciones específicas de tratamiento biológico, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –Financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU, (línea 1, sublínea 1.1), y se efectúa su convocatoria en el año 2021.

3.2.5. Inspección ambiental

- Resolución de 15 de marzo 2021, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2021.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Debe tenerse en cuenta que realizamos una selección entre los más de 300 fallos producidos en materia de medio ambiente en el TSJ de Andalucía que aunque no crean jurisprudencia en sentido técnico jurídico se trata de fallos de suma importancia en una jurisprudencia ambiental pretoriana que decide el día a día de la Administración ambiental (por ejemplo, impidiendo la proliferación por su impacto ambiental paisajístico de cultivos de frutos rojos en áreas naturales protegidas al amparo de la planificación ambiental vigente STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), sentencia núm. 1220/2021 de 20 de julio, JUR 2021\324810; STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª),

sentencia núm. 1223/2021 de 20 de julio, JUR 2021\326918 y STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Adm, Sección 3ª), sentencia núm. 283/2021 de 3 de marzo, RJCA 2021\776). Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

4.1. RUIDO: LEGALIDAD DE LA AUTORIZACIÓN DE LA MÚSICA EN TERRAZAS. ILEGALIDAD ORDENANZA CONFIERE DISCRECIONALIDAD SUBJETIVA A LOS AGENTES

Así la STSJ de Andalucía Sala de Granada núm. 2966/2021 de 22 de julio, JUR 2021\346372, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:10280, Procedimiento núm. 327/2019, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 3º, ha desestimado el recurso de varias asociaciones frente a los artículos 4.1 d), 20.1 y las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre. Estima la sentencia que no puede enjuiciarse la adecuación a derecho de una norma general por los efectos que los recurrentes suponen, acertadamente o no, que podrá generar en el futuro. En cuanto a la nulidad del artículo 4.1 d), la sentencia considera en la demanda se hace un alegato general sobre el contenido del proyecto, sin descender a cada uno de los preceptos concretamente impugnados de acuerdo con su suplico. El análisis del citado precepto revela que los eventos extraordinarios requerirán la previa autorización municipal en los términos previstos en su normativa reglamentaria, por lo que, como se desprende de su tenor literal, en ningún momento se excluye la aplicación de la normativa sobre ruido. En cuanto al artículo 20.1, existe la misma ausencia de tratamiento específico, más allá de su mera transcripción en el hecho primero, y afirma que no se alcanza a comprender, al margen de la consideración de meras conjeturas, que pueda suponer el incumplimiento de la normativa sobre ruido. En cuanto a la nulidad de las disposiciones adicionales tercera y cuarta, habida cuenta que los recurrentes son asociaciones de centros históricos, argumenta que la norma excluye expresamente a las áreas no declaradas zonas acústicas especiales y que además sean sectores con predominio de suelo de uso recreativo, de espectáculos, característicos turístico o de otro uso terciario no previsto en el anterior, e industrial, razón por la que, al no afectar a los recurrentes, carecen de legitimación para impugnar tales preceptos lo que lleva a apreciar la inadmisibilidad parcial del recurso. Nos parece una resolución discutible en el fondo y en la forma. La inexistencia de afección de los centros históricos en materia de ruido es más que dudosa pues el ruido no se detiene en las demarcaciones administrativas o de usos fijadas en el

planeamiento. Sería como decir que una asociación para defensa de espacios protegidos no tiene legitimación para impugnar actuaciones fuera de sus límites, pero con incidencia en los mismos. Es una interpretación, a nuestro juicio, no solo contraria al art. 24 CE sino al Convenio de Aarhus.

La STJ núm. 2726/2021 de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) de 12 de julio, JUR 2021\346470, ha estimado la cuestión de ilegalidad en relación con el inciso del art. 75.1.3 a) de la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Acústico en Granada, «incluyéndose en este tipo las que a juicio de los agentes de la autoridad supongan una perturbación de la convivencia y/o tranquilidad ciudadana»; impugnación del inciso del art. 58.2 «o en su caso, que por su intensidad o persistencia generen molestias a los vecinos *que, a juicio de la Policía Local, resulten inadmisibles*». En el F. de DCHO 2º se considera que se aparta de la técnica de normas en blanco por remisión a otras normas, así como del empleo de conceptos jurídicos indeterminados, para permitir la configuración e integración del tipo infractor en función de apreciaciones subjetivas del funcionario, que participa por completo de la discrecionalidad de este, habilitando incluso una eventual arbitrariedad. Y esto último, al atribuirles la función de decidir cuando una conducta será inadmisibles en función de dos criterios totalmente subjetivos. A saber: a) la intensidad y persistencia; b) la molestia a los vecinos. El TSJ cree que es posible, al igual que ocurre con otras magnitudes, como es el caso de la velocidad, que la tipificación de esas conductas se haga en función de la superación de los niveles predeterminados y en función de instrumentos de medición precisos. A mi este fallo me parece un desacierto y fuera de la realidad. Desgraciadamente los sonómetros ni existen ni son susceptibles de manejo por la policía local. Creo que el precepto está pensado para abusos manifiestos y la misma arbitrariedad existiría en los recientes tipos que sancionan la tenencia en la mano de dispositivos de telefonía móvil o manipulación de navegadores mientras se conduce; o con mayor claridad en la conducción temeraria con peligro abstracto que es infracción administrativa.

4.2. NULIDAD DEL PLANEAMIENTO POR AUSENCIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Así lo determina respecto de la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera, la STSJ de Andalucía núm. 199/2021, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 2ª) de 4 de febrero, RJCA 2021\750,ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:1439, Rec cont-adm núm. 88/2017, Ponente GONZAGA ARENAS IBÁÑEZ, f. de Dcho 3º, pues “La

iniciación del plan debe contar con la evaluación ambiental estratégica previa, lo que no ha ocurrido en el supuesto presente, pues la evaluación de las alternativas queda en palabras de la sentencia de 30 de octubre de 2018 del Tribunal Supremo «*gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente*» por lo que igualmente procede la estimación del recurso”⁵. Entendemos que esta doctrina en lo que se refiere a la omisión de la EAE es correcta y que viene impuesta por el principio de primacía de la Unión Europea. También la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª) Sentencia núm. 2001/2021 de 17 de septiembre, JUR 2022\37016, declara la nulidad radical por imperativo del art. 47.1e) de la Ley 39/2015 de la Revisión del PGOU de Benahavís, por la ausencia previa del trámite de evaluación ambiental estratégica en el seno del procedimiento de revisión del Plan. Lo mismo hace la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 517/2021 de 8 marzo. JUR 2021\244947, respecto el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marbella, adoptado en sesión extraordinaria celebrada el 16 de mayo de 2018, por el que se aprobó con carácter definitivo la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 1986. Por último, la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª) Sentencia núm. 2060/2021 de 23 de septiembre, JUR 2022\40741, ha descartado que la falta de EAE de un Estudio de Detalle determine su nulidad ni que ello sea inconstitucional invocando la STC 123/2021 de 3 junio.

⁵ Ello está -como recalca la propia sentencia- en consonancia con la doctrina del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016 (RJ 2016, 1287) (recurso 1359/2014), que expresó lo siguiente: "*Finalmente, es evidente que, si la razón de la nulidad radical del Plan General de Ordenación Urbana es el defecto de evaluación ambiental sin que la declaración de inviabilidad de ésta se haya justificado debidamente, el Tribunal a quo no tiene que examinar el resto de las cuestiones de fondo planteadas, debido a que al tratarse de una disposición de carácter general, según ya hemos expresado al analizar el último motivo de casación aducido por las otras recurrentes, cualquier defecto formal es determinante, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de la nulidad radical de la misma, dado que tales defectos tienen, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, carácter sustancial, razones todas por las que los tres primeros motivos de casación no pueden prosperar*".

4.3. CALIFICACIÓN AMBIENTAL SIN AUTORIZACIÓN SUSTANTIVA, PLAN ESPECIAL O PROYECTO DE ACTUACIÓN ES NULA DE PLENO DERECHO. NECESIDAD DE PLAN ESPECIAL O PROYECTO DE ACTUACIÓN PARA EDAR MUNICIPAL

Así lo determina la STSJ de Andalucía (Granada) (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) núm. 2053/2021 de 17 de mayo, JUR 2021\264252, F. de Dcho 4º, respecto de la pretensión de la Sociedad Cooperativa Andaluza del Campo Nuestra Señora del Collado de construir una estación de suministro de combustibles en suelo no urbanizable, actividad que claramente no se adecúa al destino natural del suelo y no se trata de una instalación necesaria para el desarrollo de la actividad agrícola, por lo que exige un Plan Especial o Proyecto de Actuación que le dé cobertura jurídica necesaria conforme al artículo 52.1. C) LOUA. Por tanto, no existiendo acto o instrumento que habilite el uso de estación de servicio, deviene imposible dictar resolución alguna que ponga fin al correspondiente procedimiento de prevención y control ambiental, por lo que la resolución de 14 de abril de 2015 que aprueba el trámite de calificación ambiental es nula de pleno derecho.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 4ª) Sentencia núm. 420/2021 de 5 de marzo, JUR 2022\20939 declara que, en la fecha del acuerdo impugnado, la implantación de tales obras (una EDAR) de ámbito estrictamente municipal, aunque su funcionalidad pueda ir más allá, la aprobación del proyecto requiere la previa aprobación del plan de actuación. Recordemos que por el Decreto Ley 2/2020, se elimina en general para las obras e instalaciones hidráulicas el trámite del proyecto de actuación, que queda sustituido por un informe urbanístico.

4.4. ACCIÓN POPULAR AMBIENTAL INTEGRA EL DERECHO A EXIGIR LA RESOLUCIÓN EXPRESA DE RECURSOS DE ALZADA CONTRA RESOLUCIONES SANCIONADORAS EN MATERIA AMBIENTAL

Así lo determina la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 175/2021 de 10 de febrero, JUR 2021\193565, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:1842, Rec. cont-adm núm. 358/2018, Ponente ROAS MARTÍN, f de Dcho 5º.

4.5. DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES: LEGITIMIDAD DE LA SANCIÓN AL MUNICIPIO QUE SE PRODUCE POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS EDAR QUE SON COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Vuelve el TSJ de Andalucía a declarar la responsabilidad de la depuración de aguas como obligación municipal legitimando la sanción se produce por el incumplimiento de la ejecución de las obras EDAR que son competencia de la Administración autonómica. Para la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia núm. 2543/2021 de 21 de junio, JUR 2021\330908, las Corporaciones Locales y Mancomunidades de municipios tienen la obligación de proveer a todas las aglomeraciones urbanas sitas en su término municipal, del preceptivo sistema de evacuación de aguas residuales, siendo la Corporación Local la titular del servicio y de la autorización; y tal competencia, como se afirma por el letrado de la administración "no es eludible, ni cabe exonerar de su ejercicio, y cumplimiento por la inactividad de otro ente, como condicionante de su no ejercicio"⁶. Respecto de un consorcio opera en el mismo sentido la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) Sentencia núm. 987/2021 de 16 de junio, JUR 2021\327222.

⁶ La cuestión es que, dado el sistema de competencias concurrente y la existencia de un canon finalista para financiación de las EDAR por quedar fuera de la capacidad económica de los Ayuntamientos, la existencia de este elemento subjetivo del tipo es más que cuestionable. En este sentido se pronuncia de modo ejemplar la Audiencia Provincial de Granada, Sección 2ª, Sentencia 546/2013 de 4 de noviembre de 2013, Rec. 7/2013, Ponente SÁENZ SOUBRIER, LA LEY 246969/2013, F. de Dcho 2o. También lo hace la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 7a, Sentencia 221/2008 de 11 de marzo de 2008, Rec. 30/2008, Ponente INGELMO FERNÁNDEZ, LA LEY 134549/2008, que considera no presente el elemento subjetivo del tipo cuando no existen competencias ni medios para remediar la situación dada la incapacidad de la EDAR, para depurar el tremendo caudal que recibía, que se había multiplicado en más de un 100 por 100, respecto a su capacidad fijada en 480 metros cúbicos diarios. En la Sentencia se confirma la sentencia apelada, sentencia que absuelve a los acusados por la ausencia del elemento subjetivo del delito considerando que no hay intencionalidad en el vertido y que realizaron lo que estuvo en sus manos, esto es, comunicar la situación a la Agencia Catalana del Agua, que era la única que tenía la competencia y los medios necesarios para llevar a cabo las ampliaciones que precisaba la EDAR. El planteamiento de ausencia de elemento subjetivo del tipo cuando las obras y financiación de las depuradoras necesarias son ajenas al municipio es igualmente confirmado por la AP Barcelona (Sección 2a), sentencia núm. 450/2011 de 22 de junio, ARP 2011\1030, Diligencias previas núm. 54/2008, Ponente IGLESIAS MARTÍN, F. de Dcho 5º. Véase al respecto nuestro trabajo Política Normativa Ambiental de Andalucía 20191: Declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales, *Revista Andaluza de Administración Pública* ISSN: 1130-376X, núm.107, mayo-agosto (2020), pp. 297-298.

4.6. MANTENIMIENTO POSTCLAUSURA DE VERTEDERO CORRESPONDE A QUIEN LO HA EXPLOTADO, NO AL TITULAR DE LA EXPLOTACIÓN

Así lo determina la STSJ núm. 409/2021 de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª) de 8 de febrero, JUR 2021\246937, ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2021:3408, Recurso de Apelación núm. 1705/2018, Ponente MONTALBÁN HUERTAS, f. de Dcho 2º, confirmando el fallo de instancia -afirmando la obligación de la empresa recurrente de vigilancia y control de la fase de clausura y postclausura- ha de ser confirmada porque se ajusta al marco normativo europeo y a la doctrina jurisprudencial. La sentencia avala que el hecho de que la ley estatal no exija resolución del órgano competente para otorgar la AAI no impide que la legislación autonómica lo haga, al poder establecer "normas adicionales de protección", por lo que no se considera que aquel precepto sea contrario a la legislación que cita la recurrente.

4.7. TRIBUTOS AMBIENTALES: EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA: LA AUSENCIA DE CRITERIOS MODULADORES DEL DAÑO CAUSADO EN EL MEDIO AMBIENTE PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO PUEDE SER TACHADA DE DEFECTUOSA TÉCNICA LEGISLATIVA DE SU NORMA RECTORA, MÁS NUNCA PROVOCADORA DE SU INCONSTITUCIONALIDAD

Así lo declara la TSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª Sentencia núm. 188/2021 de 26 de enero JUR\2021\128065 ECLI:ES:TSJAND:2021:652 Procedimiento 318/2018 Ponente SANTANDREU MONTERO, F. de Dcho 7º. Se trata de una sentencia clon de decenas de fallos con idéntico contenido frente a impugnaciones de autoliquidaciones del IVPEE. El TSJ descarta el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE y de cuestiones de inconstitucionalidad. Cree el TSJ de Andalucía que el articulado del IVPEE no permite encontrar medidas específicas tendentes a modificar, eliminar o paliar determinadas conductas contaminantes, o a modular la carga tributaria atendiendo a los grados de contaminación de la actividad productiva "sencillamente, porque no se lo ha planteado dado que, con su establecimiento, tan solo se ha pretendido internalizar en las empresas productoras de energía eléctrica los costos originados a la sociedad por el efecto contaminante, de donde, debe concluirse que la finalidad medioambiental del Impuesto analizado, aún cuando no se haya expresado de manera explícita en su articulado, sí se halla intrínsecamente vinculada al

mismo como razón que justifica su establecimiento y exigibilidad, tratando de remediar a través de su recaudación tributaria las injerencias operadas por las actividades productoras de energía eléctrica sobre el medio ambiente”.

5. LISTA DE AUTORIDADES

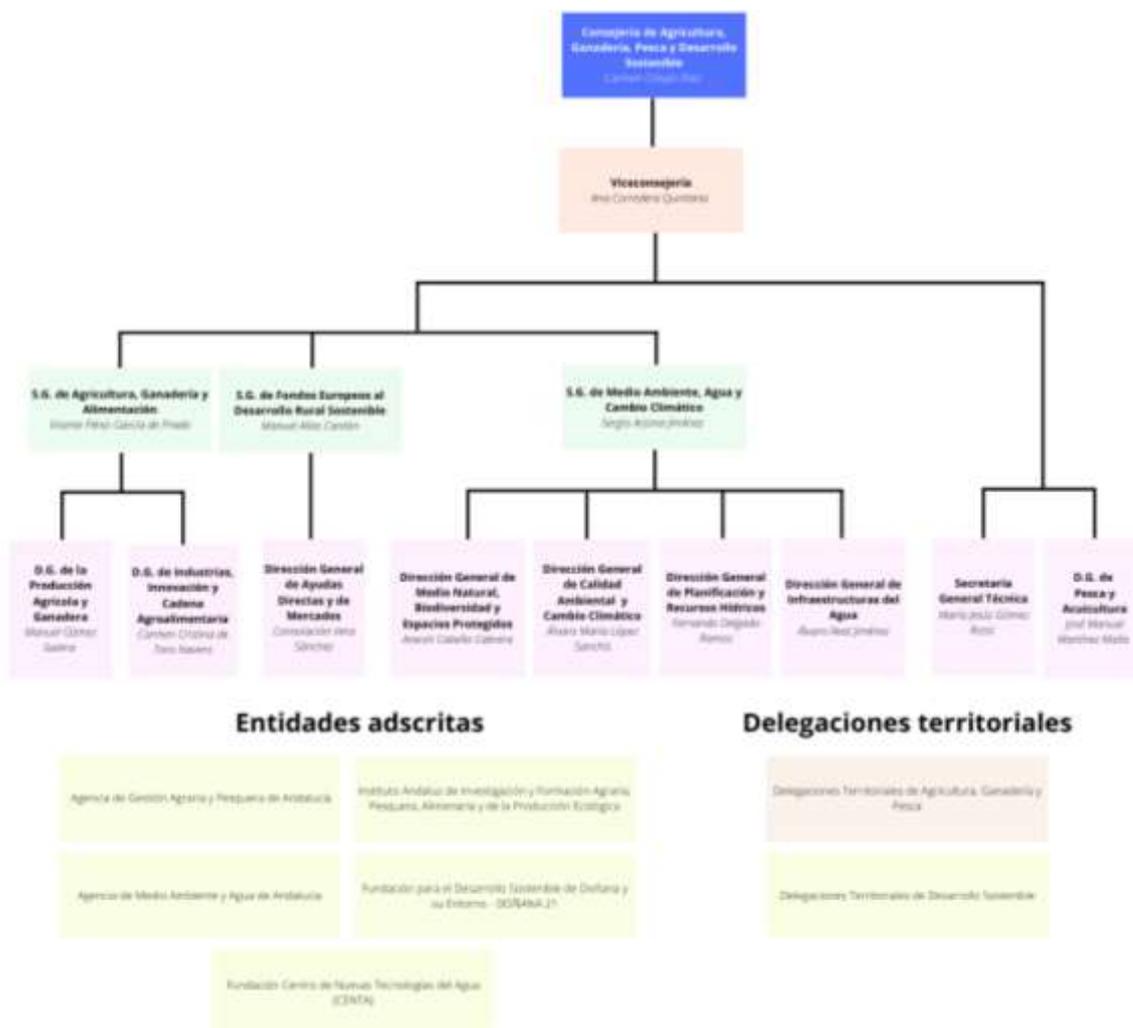


Imagen 1: Organigrama de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo. Fuente: elaboración propia a partir de su [página web](#).

La política ambiental de Aragón en 2021: el año del impulso en la declaración de espacios naturales protegidos y en la aprobación de instrumentos para su gestión (*)

Olga Herráiz Serrano

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (IMAR). 2.2. Adaptación de zonas de intervención o vulnerables medioambientalmente. 2.3. Contaminación por purines. 2.4. Incendios forestales. 2.5. Simplificación administrativa. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Renovación de órganos colegiados. 3.2. Cambio en la titularía de la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental. 3.3. Otras medidas organizativas de contenido variado. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Presupuesto. 4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales. 4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos. 4.4. Vías pecuarias. 4.5. Medidas de fomento. 5. PROBLEMAS. 5.1. División entre los socios del cuatripartito y reacciones adversas de los ganaderos a propósito de la inclusión del lobo en el LESPRES. 5.2. Anulación del proyecto de la presa de Mularroya por incumplimiento de la Directiva Marco del Agua. 5.3. La Audiencia Nacional confirma la legalidad del embalse de Almudévar. 5.4. El proyecto estratégico de la unión de estaciones de esquí. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN. 7. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 8. BIBLIOGRAFÍA.

(*) El presente trabajo se incluye dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 48, de 20 de abril de 2005).

RESUMEN: El presente trabajo analiza la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 2021, marcado por la declaración de 156 nuevos espacios naturales protegidos y la aprobación de más de cuatrocientos instrumentos de gestión.

ABSTRACT: This work analyses the environmental policy of the Autonomous Community of Aragon during 2021, marked by the declaration of 156 new protected natural spaces and the approval of more than four hundred management instruments.

PALABRAS CLAVE: Política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón.

KEYWORDS: Environmental policy of the Autonomous Community of Aragon.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año que analizamos pasará a la historia de la política ambiental de la Comunidad Autónoma por ser el año en que, tras varias cartas de emplazamiento de la Comisión Europea por el incumplimiento de los plazos de las directivas, se aprobó la declaración de 156 espacios que habían sido designados Lugares de Importancia Comunitaria en las dos regiones biogeográficas presentes en el territorio aragonés (alpina y mediterránea), así como los planes de gestión de 407 espacios de la Red Natura 2000 en Aragón. Se ha dado un salto cualitativo, forzado por las circunstancias, dado el notable retraso acumulado, en el aumento de superficie aragonesa sujeta a instrumentos de protección por razones ambientales en medio, no obstante, de un cierto clima de preocupación en los territorios afectados. Desde determinadas asociaciones en las que se encuentran estos representados, como la Red de Municipios de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (Red MENPA) creada en el seno de la Federación Aragonesa de Municipios Comarcas y Provincias (FAMCP), se ha venido reclamando, por ejemplo, una gestión de dichos espacios protegidos de forma global y no solo con fines conservacionistas, así como una financiación apropiada. Se ha criticado también la falta de dirección en que se encuentran o los efectos negativos que ha tenido la anulación de determinados usos tradicionales en aras de la protección. Sigue siendo un reto de los poderes públicos, por lo tanto, superar la visión negativa que los espacios naturales protegidos despiertan en el territorio por las limitaciones y prohibiciones que conlleva su declaración.

En otro orden de cosas, el año 2021 ha sido también el del inicio de la tramitación de los proyectos de plan hidrológico de las demarcaciones hidrográficas, entre los que se encuentra el de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Tras concluir el plazo de consulta pública de 6 meses, que comenzó el 23 de junio de 2021, y encontrándose todavía siendo analizadas por los organismos de cuenca las observaciones y sugerencias recibidos, la propuesta de plan para el período comprendido entre 2022 y 2027 ha vuelto a evidenciar las diferencias en el seno del cuatripartito que gobierna Aragón (PSOE, Podemos, CHA y PAR) respecto a la gestión del agua. Mientras PSOE y PAR aplauden con carácter general que se avalen embalses como los de Santolea, Almodévar, Yesa y Mularroya, Podemos y CHA cuestionan estos dos últimos y siguen criticando lo que consideran grandes regulaciones o una caduca política del agua. Por su parte, en la oposición, el centroderecha ha reclamado más obras de regulación en defensa de los agricultores y ganaderos y de la fijación de población en el medio rural e, incluso en el caso de VOX, se insiste en la necesidad de un nuevo Plan Hidrológico Nacional que, mediante la interconexión de las cuencas, garantizara las necesidades actuales y futuras de todos los españoles. Todas las formaciones políticas con representación en Aragón se refieren al Pacto del Agua como punto de partida, pero en algunos casos reclamando su actualización y adaptación a la realidad para hacerlo viable.

2. LEGISLACIÓN

2.1. IMPUESTO MEDIOAMBIENTAL SOBRE LAS AGUAS RESIDUALES (IMAR)

Tras años de espera, se aprobó por fin la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, figura tributaria que sustituye al Impuesto de Contaminación de las Aguas, cuya última regulación se encontraba en la Ley de Aguas y Ríos de Aragón de la que se desgaja la nueva para que quede plenamente identificada la naturaleza tributaria de la Ley 8/2021, que entró en vigor el 1 de enero de 2022.

Además del cambio de denominación del impuesto de un modo que visibiliza más intensamente su finalidad extrafiscal medioambiental, otra novedad es la limitación de la afectación de la recaudación a los programas de saneamiento y depuración, eliminando, por tanto, la afectación a las actividades de abastecimiento.

El nuevo impuesto tendrá un tramo fijo más barato, pero también uno variable ligado al consumo, donde se encarecen los consumos medios. Se ha previsto asimismo una tarifa social superreducida para unidades de convivencia que se encuentren en alguna de las situaciones de vulnerabilidad recogidas en la Ley de reducción de la pobreza energética de Aragón, así como en los casos de emergencia social que determinen los servicios sociales.

Por lo que respecta a la regulación específica del municipio de Zaragoza que habían mantenido todas las regulaciones anteriores (en un principio con carácter paccionado), desaparece como tal en la nueva ley, que sustituye el sistema de bonificaciones por el de coeficientes, manteniéndose la equivalencia del 60% de bonificación que se aplicaba a los sujetos pasivos de Zaragoza con el coeficiente del 0,4 que se aplicará ahora sobre la cuota líquida a todas aquellas entidades de población que gestionan sus propias depuradoras o que carecen de depuradora en funcionamiento.

2.2. ADAPTACIÓN DE ZONAS DE INTERVENCIÓN O VULNERABLES MEDIOAMBIENTALMENTE

La Orden AGM/1044/2020, de 9 de octubre, por la que se adaptan al marco territorial de las Áreas Medioambientales las Zonas de Intervención definidas en el anexo V del Decreto 167/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (BOA 4 noviembre), se dirige básicamente a corregir errores tanto en la denominación como en la delimitación de algunas Zonas de Intervención Forestal para hacerlas coincidentes con áreas medioambientales de cara a facilitar la gestión en casos de emergencia por incendios forestales.

En otro orden de cosas, pero en este caso para las actuaciones preventivas en materia de contaminación de las aguas, se aprobó la Orden AGM/83/2021, de 15 de febrero, por la que se designan y modifican las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón y por la que se aprueba el V Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables de Aragón (BOA 4 marzo).

La Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, impuso a los Estados miembros la obligación de identificar dichas aguas, y estableció los criterios para designar como "Zonas Vulnerables" aquellas superficies territoriales cuyo drenaje da lugar a la contaminación por nitratos. Traspuesta a nuestro ordenamiento por

el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, este estableció la obligación de revisar, al menos cada cuatro años, los Programas de Actuación sobre las Zonas Vulnerables designadas con el fin de modificarlos o adaptarlos, si fuera necesario.

En Aragón, la Orden DRS/882/2019, de 8 de julio, designó y modificó las Zonas Vulnerables, datando de 2013 el IV Programa de Actuación sobre ellas aprobado por la Comunidad Autónoma. Habiendo solicitado, no obstante, la Comisión Europea la declaración urgente de nuevas zonas vulnerables en España por parecer insuficiente el territorio declarado hasta ahora para los niveles de nitratos detectados en las estaciones de control por las distintas confederaciones hidrográficas, el departamento con competencias en materia de medio ambiente del Gobierno de Aragón ha optado por ampliarlas, objeto al que se dirige la Orden AGM/83/2021. Se anexa a la misma el V Plan de Actuación sobre las Zonas Vulnerables de la Comunidad con un amplio elenco de medidas a aplicar en función de los terrenos y cultivos.

2.3. CONTAMINACIÓN POR PURINES

El sector porcino ha experimentado en los últimos años un gran desarrollo en la Comunidad Autónoma de Aragón representando, según datos del Instituto Aragonés de Estadística, prácticamente la mitad del producto final agrario. De hecho, actualmente, el censo de plazas de porcino en nuestro territorio asciende a 9 millones. El purín que generan (que es como sabemos la denominación que recibe el estiércol líquido procedente de este ganado) contiene prácticamente el 50% del nitrógeno total de todos los estiércoles producidos en Aragón.

El Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, establece que la cantidad de estiércoles a aplicar en la superficie agrícola debe ajustarse a lo establecido en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación, permitiendo este a cada Comunidad Autónoma que, para calcular el contenido de nitrógeno del estiércol, elija los métodos más adecuados. Vista la posibilidad que brinda la normativa estatal, fue aprobada la Orden AGM/900/2021, de 29 de junio, por la que se establece la herramienta de cálculo del contenido en nitrógeno de los estiércoles generados en explotaciones porcinas de la Comunidad Autónoma de Aragón y se determina el procedimiento de reconocimiento de la reducción del contenido de nitrógeno en el estiércol generado por dichas explotaciones respecto a los valores estándar y por la que modifica el Decreto 53/2019, de

26 de marzo, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control (la citada Orden se publicó en el BOA 30 julio).

En efecto, además de establecerse la herramienta de cálculo que será aplicable en las explotaciones aragonesas, se regula el procedimiento por el que podrá reconocerse a sus titulares como productores de estiércoles con menor contenido en nitrógeno respecto a los valores estándar, los cuales asumirán la obligación de comunicar cada año cualquier modificación en la producción que afectara también al contenido del nitrógeno inicialmente declarado. En tercer lugar, la Orden citada redefine los criterios para la calificación del impacto potencial acumulado de la gestión de estiércoles de manera que no podrán autorizarse nuevas explotaciones ganaderas si el efecto acumulado en un área de 5 km fuese crítico o severo. En este último caso, únicamente podrían llegar a autorizarse si el impacto resultase moderado o compatible en el entorno de 7 km en el caso de una zona calificada como vulnerable a la contaminación de las aguas por nitratos, o en el entorno de 10 km en el resto de las zonas.

El hecho de detectarse un impacto compatible o un impacto moderado implica que el uso de los estiércoles como fertilizante por el ganadero, el agricultor o por el centro gestor de estiércoles se considera ambientalmente viable siempre y cuando se apliquen unas buenas prácticas agrarias. En cambio, si el efecto acumulativo supone alcanzar la saturación de la capacidad de absorción de fertilizantes, superándola en más de un 25%, pero sin llegar al 50%, se considerará que tiene un impacto severo.

2.4. INCENDIOS FORESTALES

Un año más, por Orden AGM/112/2021, de 1 de febrero, se prorrogó la Orden de 20 de febrero de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 10 marzo), y, a su vez, mediante la Orden AGM/1291/2021, de 6 de octubre, se adoptaron medidas para facilitar la tramitación de los usos del fuego recogidos en la citada disposición de 2015 (BOA 14 octubre). En virtud de esta última rige un sistema semafórico para expresar el índice de riesgo de manera que únicamente cuando las condiciones meteorológicas de los días y lugares sean adecuadas se indicará el color verde que permite la realización de fuego en la zona, además de que se fija cada año, como época de peligro de incendios forestales, el período comprendido entre el 1 de abril y el 15 de octubre, ambos incluidos. Por su parte, la Orden AGM/1291/2021 perseguía la misma finalidad que ya tuvo la Orden AGM/975/2020, de 28 de septiembre, que no era otra que permitir la realización de fuegos ya autorizados o comunicados

sin necesidad de tramitar nueva solicitud o comunicación para evitar desplazamientos de la población por la situación sanitaria generada por el Covid-19, o, en el caso de nuevas solicitudes de uso, autorizar su tramitación electrónica.

2.5. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (publicada en BOA 23 febrero) fue aprobada con la intención de impulsar definitivamente las conocidas técnicas del silencio administrativo positivo o la comunicación y la declaración responsable, de reducir plazos de tramitación o documentación exigible, así como de acumular o eliminar trámites, para lo cual se convertía en una suerte de ley paraguas que exigía una amplia adaptación normativa en la Comunidad a que obligaba su disposición final decimosexta. A los efectos de la presente crónica, destacaremos que, por medio de sendas disposiciones finales de la Ley de simplificación administrativa, se llevó a cabo la modificación de varias leyes ambientales. la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental; la Ley 1/2015, de 15 de marzo, de Caza de Aragón; el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón; y la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón, introduciendo en ellas distintas medidas de simplificación de procedimientos. Al finalizar el ejercicio que analizamos, tuvo entrada en las Cortes de Aragón el proyecto de ley de aplicación y desarrollo de la Ley de simplificación administrativa a que aludía su disposición final decimosexta y en el que se proponen nuevas reformas de leyes ambientales, como la de Aguas y Ríos de Aragón, y de Prevención y Protección Ambiental. Pendiente de concluir su tramitación, no conoceremos los detalles de esta hasta el año 2022.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. RENOVACIÓN DE ÓRGANOS COLEGIADOS

Por Resolución de 28 de enero de 2021, del Presidente del Instituto Aragonés del Agua, se llevó a cabo la renovación de los vocales de entidades representativas de usos turísticos, recreativos, acuícolas y otros, en el seno de la Comisión del Agua de Aragón (BOA 17 febrero), en concreto mediante el nombramiento de los representantes titulares y suplentes propuestos por la Federación Aragonesa de Pesca y Cásting, y la Asociación de Empresas de Turismo Deportivo de Aragón.

3.2. CAMBIO EN LA TITULARÍA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y EDUCACIÓN AMBIENTAL

Debemos dar cuenta del cese, al comenzar el último trimestre del año, de la Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, doña Marta de Santos Lorient, mediante Decreto 132/2021, de 1 de septiembre, del Gobierno de Aragón (BOA 8 septiembre), y el nombramiento para el cargo de don Carlos Gamarra Ezquerro (en virtud del Decreto 145/2021, de 15 de septiembre, del Gobierno de Aragón, publicado en BOA 16 de septiembre), con efectos desde el día siguiente al de su publicación. Sin embargo, el cambio no obedece a ninguna crisis de gobierno ni tan siquiera a discrepancias concretas en ese momento entre los socios PSOE y Podemos Aragón (aunque las ha habido en áreas de gestión de dicha dirección general), habida cuenta la pertenencia tanto de la persona cesada como de su sustituto a esta última formación política, sino más bien a los movimientos generados dentro de la fuerza podemista a raíz de la renuncia al escaño como diputada de doña Erika Sanz Méliz, a quien seguía en la lista presentada a las Cortes de Aragón la Sra. De Santos Lorient.

3.3. OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS DE CONTENIDO VARIADO

En otro orden de cosas, como en todos los ejercicios, durante 2021 se sucedieron un buen número de modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de las que nos limitamos a dar cuenta: Orden HAP/36/2021, de 25 de enero -BOA 11 febrero-; Orden HAP/101/2021, de 17 de febrero -BOA 10 marzo-; Orden HAP/422/2021, de 15 de abril -BOA 4 mayo-; Orden HAP/521/2021, de 7 de mayo -BOA 24 mayo-; Orden HAP/762/2021, de 23 de junio -BOA 6 julio-; Orden HAP/890/2021, de 7 de julio -BOA 29 julio-; y Orden HAP/1182/2021, de 8 de septiembre (BOA 27 septiembre).

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

Para el ejercicio 2022, el presupuesto consolidado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (incluyendo, por tanto, al Instituto Aragonés del Agua y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como entidades de derecho público dependientes) ascenderá a 862,67 millones de euros, lo que representa un incremento de cuarenta y siete millones con respecto al aprobado en 2021 y un 11% del presupuesto total

de la Comunidad. A ellos habría que sumar la parte correspondiente de los 22,9 millones consignados en la sección treinta del presupuesto ("Varios departamentos") con cargo al fondo REACT-EU (Reactiva la Unión Europea), que se ha concebido desde el ejercicio pasado como un instrumento a corto y a medio plazo para hacer frente a las secuelas socio-económicas de la pandemia por el Covid-19. Se trata del departamento que mayor presupuesto tiene, tan solo superado en términos absolutos por los departamentos competentes en sanidad y en educación. En cuanto al origen de la financiación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, un 61% proviene del FEAGA y del FEADER, un 6% de los Fondos REACT-EU y MRR, un 1,8% de la Administración General del Estado, correspondiendo el resto (el 31%) a fondos propios de la Comunidad.

El presupuesto no consolidado del departamento asciende a 786,67 millones de euros, de los que 454 se dedican a pagos de la Política Agrícola Comunitaria. A los efectos del presente trabajo, por lo que respecta a la parte medioambiental de aquel, el incremento de las partidas presupuestarias se cifra en 22 millones de euros, es decir, un 14,7%, alcanzando alrededor de 173 millones. Entrando en el análisis de dichas partidas por direcciones generales y programas, y orillando como se ha dicho el área agraria, el presupuesto de la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria es de 20,7 millones de euros (frente a los 16,3 del ejercicio anterior), que deberán dedicarse a ejecutar el Programa 7161, del mismo nombre, entre cuyos objetivos para el ejercicio 2022 se encuentran las actividades de planificación, coordinación, conservación y supervisión de la gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas, la elaboración de los planes autonómicos de caza y pesca y la planificación y gestión de las piscifactorías propiedad del Gobierno de Aragón. Asimismo, en el mencionado Programa, se integran competencias relativas al control ambiental, tales como la coordinación de todas las actuaciones relacionadas con la instalación de nuevas explotaciones ganaderas, la actividad inspectora del departamento en materia de contaminación atmosférica, residuos, suelos contaminados y planes de restauración minera, además de la vigilancia y el control del cumplimiento de las medidas preventivas que se establezcan en las diferentes autorizaciones administrativas para minimizar impactos ambientales.

Por lo que respecta a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, gestionará el Programa 4422 de Protección y Mejora del Medio Ambiente, que incrementa ligeramente su presupuesto del ejercicio 2021 pasando de 13,7 a 14,04 millones de euros. Con el mismo, deberán financiarse, entre otras, las siguientes actuaciones: las enmarcadas en el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022; las necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos de gestión de determinados residuos; la colaboración con las entidades locales aragonesas

en el cumplimiento de las obligaciones de sellado, clausura y posterior vigilancia de aquellos vertederos que han cesado en su explotación; el apoyo a dichas corporaciones locales en la consecución de objetivos de valorización de residuos domésticos y comerciales y de residuos de construcción y demolición; la continuación de la iniciativa INTERREG de impulso de la economía circular (CECI) mediante la concienciación sobre el consumo sostenible; el control de la calidad del aire, así como el desarrollo y la dinamización de la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EÁREA) 2030 y de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030.

La Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal tiene un presupuesto global de 74,1 millones de euros (mejorando los 53,1 del ejercicio anterior) de los que 54,36 corresponden al Programa de Protección y Mejora del Medio Natural y 19,74 al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible. El primero de ellos ve aumentar su presupuesto en 15,76 millones de euros. El Programa mantiene su estructura en tres grandes proyectos que, a su vez, comprenden varias líneas de actuaciones. Los proyectos son los de ordenación y gestión forestal; de prevención y lucha contra los incendios forestales, y de lucha contra la desertificación y cambio climático.

Por su parte, por lo que respecta al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, también aumenta ligeramente su presupuesto desde los 14,4 a los 19,74 millones de euros para seguir atendiendo a los siguientes objetivos básicos: desarrollar la Red de espacios naturales protegidos de Aragón; aprobar planes de gestión en aquellos que carezcan de ellos; implantar nuevos modelos de gestión de dichos espacios implicando a la población local; valorizar la figura de la Red de ENP o de Red Natura 2000 para el desarrollo socioeconómico sostenible del Medio Natural; apoyar la gestión coherente de otros componentes de la Red Natural de Aragón, como son los árboles singulares, el Catálogo de Lugares de Interés geológico, las Reservas de la Biosfera o el Sitio Patrimonio Mundial; mejorar las condiciones de accesibilidad de la Red Natural de Aragón a los colectivos de personas con discapacidad; conservar el paisaje y la economía agraria y forestal; así como recuperar las especies y los hábitats.

Pasando a la consideración del presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales durante 2022, comenzaremos por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que va a contar con un presupuesto idéntico al del ejercicio anterior, elevándose hasta los 5.849.163 euros (de los que 5.834.763 se formulan como presupuesto corriente y 14.400 como presupuesto de capital). Los ingresos corrientes previstos por la recaudación de tasas representan un 71,87% de financiación del Instituto en el ejercicio 2022, procediendo el resto de las propias transferencias del departamento.

En cuanto al Instituto Aragonés del Agua, ve incrementado el suyo para 2021 en un 1,41 % ascendiendo a algo más de setenta y nueve millones de euros para la ejecución del Programa de gestión e infraestructura de recursos hidráulicos (frente a los 77,9 del ejercicio anterior, de los que 63.104.305 millones corresponderán a gastos corrientes y 15.904.739 a gastos de capital). El crecimiento de la actividad del Instituto se corresponde con el incremento de las EDAR cuya explotación se encomienda por las distintas entidades locales, que aumenta con respecto al ejercicio anterior, puesto que en el año 2022 se prevé que se encuentren en funcionamiento 117 EDAR en régimen de contrato de servicios y se mantengan las 139 instalaciones correspondientes a EDAR incluidas en contratos de concesión de obra pública, haciendo un total de 256 instalaciones gestionadas por esta Entidad, representando un incremento del 10,3% en el número de instalaciones gestionadas con respecto al ejercicio anterior (232 en 2021) y un 17% más con relación a las 219 que se gestionaron en 2020. Es importante destacar, aunque no figura en los créditos iniciales del presupuesto de 2022, que han sido asignados a la Comunidad Autónoma para su gestión a través del IAA, 5.494,284 euros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*Next Generation UE*), destinados a la “mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios”. Para el ejercicio 2022, la principal fuente de financiación del IAA seguirá siendo la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, rebautizado como Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (IMAR) tras la aprobación in extremis en el penúltimo pleno del año de Ley 8/2021, de 9 de diciembre. Aun habiéndose simultaneado la tramitación parlamentaria de esta y de la propia ley de presupuestos, y aun figurando en la memoria de la primera una merma de la recaudación de 5,7 millones de euros, la previsión por este concepto que se incluyó en los presupuestos mantuvo los sesenta y nueve millones de euros del ejercicio anterior.

En cuanto a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) contará en 2022 con un presupuesto total de 55.941.777 euros (de los cuales 53.600.277 corresponderán a su presupuesto de explotación y 2.341.500 a su presupuesto de capital), lo que representa un incremento en casi dos millones y medio con respecto al ejercicio 2021.

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que actualmente la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. ostenta una participación del 80% y en la que la sociedad Ecoactiva de Medio Ambiente S.A tiene otra participación del 20% de su capital, se ha previsto para 2022 un presupuesto de explotación ligeramente superior al de 2021, alcanzando

2.048.029 euros (frente a 1.727.681), sin que se haya consignado presupuesto de capital. La razón del ligero ascenso del presupuesto de ARAGERSA radica en el aumento en un 3% de las toneladas de residuos peligrosos que está previsto tenga que gestionar durante el ejercicio.

Una breve referencia merece la partida consignada para el Consorcio Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala, surgido de un Convenio de colaboración entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos de Bielsa, Biescas, Broto, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Tella-Sin, Torla y Yésero. Para el año 2022, el ejecutivo autonómico dedicará 23.813 euros para el funcionamiento del consorcio, lo que significa una reducción de casi un 60% de la partida consignada en el ejercicio anterior.

Por último, pormenorizando las cantidades que la Comunidad Autónoma destina a la financiación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dejaremos constancia aquí de las cuantías en el año 2022 de los que tienen que ver con la protección medioambiental. Así, al objetivo 6 (Agua limpia y saneamiento) se destinarán 76,4 millones de euros (frente a los 73,4 de 2021). Al objetivo 13 (Acción por el clima), 7,4 millones por 11,2 en el ejercicio anterior. Y al objetivo 15 (Vida de ecosistemas terrestres), 59,6 millones, lo que significa casi 10 más que en 2021 (49,2). Llama poderosamente la atención la significativa reducción de las cuantías destinadas a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

4.2. SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

En 2021, se suscribieron un abundante número de convenios de colaboración por el Gobierno de Aragón o alguna de las entidades de derecho público adscritas al departamento con competencias en medio ambiente para coadyuvar al correcto ejercicio de las políticas públicas en esta materia. Aunque la mayoría de ellos tenían como objetivo último la depuración o el saneamiento de aguas residuales, igualmente se celebraron otros en materias tales como prevención de la contaminación, fauna, pobreza energética y gestión de residuos.

Dentro de los relativos a las aguas residuales, encontramos tres de ellos en los que el Instituto Aragonés del Agua concierta con determinados ayuntamientos la construcción de la correspondiente planta de depuración a la vez que se fijan los términos de la encomienda de gestión para su explotación por dicho Instituto. Es el caso de los convenios publicitados

mediante la Orden PRI/1389/2020, de 24 de noviembre (con el Ayuntamiento de Benasque, BOA 8 enero); la Orden PRI/1397/2020, de 24 de noviembre (en este caso con el Ayuntamiento de Torla, BOA 11 enero) y la Orden PRI/1637/2020, de 23 de diciembre (con los Ayuntamientos de Panticosa, Tramacastilla de Tena, Escarrilla y Sandiniés, BOA 8 marzo). En los tres supuestos, las obras hidráulicas habían sido declaradas de interés autonómico en 2008, con motivo de la aprobación del Plan Integral de Depuración del Pirineo Aragonés, siendo asumida su financiación por el Instituto Aragonés del Agua con cargo a la recaudación del Impuesto sobre contaminación de las aguas. Los respectivos ayuntamientos asumen la titularidad de los vertidos, las labores de vigilancia y control de los mismos, así como la obligación de adoptar medidas para controlar el consumo de agua, promover su utilización racional y evitar el despilfarro.

Un segundo grupo de convenios tuvieron por objeto instrumentar la colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y determinados ayuntamientos para la explotación y mantenimiento por el primero de las estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas de titularidad pública de los municipios en cuestión. Nos referimos a la Orden PRI/1636/2020, de 23 de diciembre, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración suscrito entre aquel organismo público y el Ayuntamiento de Calamocha (BOA 8 marzo), la Orden PRI/1638/2020, de 30 de diciembre, por la que se dispone la publicación del celebrado con el Ayuntamiento de Las Peñas de Riglos (BOA 8 marzo), la Orden PRI/314/2021, de 9 de febrero, que publicitó el suscrito con el Ayuntamiento de Valdecuenca (BOA 12 abril), así como la Orden PRI/388/2021, de 11 de marzo, para el convenio con el Ayuntamiento de Peralejos (BOA 26 abril). En todos los casos, los ayuntamientos concernidos encomiendan al Instituto Aragonés del Agua la gestión de la explotación de las depuradoras existentes en su término municipal y núcleos dependientes y las demás obras adscritas a las mismas, sin prejuzgar que sea por gestión directa o por cualquiera de las opciones previstas en la legislación de contratación pública.

Todavía en materia de aguas, cabe constatar la firma de un convenio específico de colaboración entre el Organismo Autónomo Instituto para la Transición Justa y el Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón (Orden PRI/227/2021, de 9 de febrero, BOA 29 marzo), para la ejecución de un colector de saneamiento de la población en el municipio de Andorra (Teruel), así de como de otras obras accesorias a las que se reconoce el carácter de infraestructuras para el desarrollo socioeconómico alternativo en el "Marco de Actuación para la Minería del Carbón y las Comarcas Mineras en el período 2013-2018".

Finalmente, en materia de prevención de la contaminación de las aguas, por Orden PRI/756/2021, de 13 de mayo, tuvo lugar la publicación del convenio suscrito entre el Instituto Aragonés del Agua y los Ayuntamientos de Ardisa, Biscarrués, Caldearenas, Marracos, Piedratajada y Santa Eulalia de Gállego, sobre las actuaciones necesarias para prevenir la contaminación por lindano en los abastecimientos de agua potable (BOA 5 julio). El mismo se inscribe en la larga serie de actuaciones que desde hace años se han venido realizando para corregir las distintas manifestaciones de la contaminación originada por la actividad industrial de la empresa Inquinosa y, más en concreto, se dirige a concretar la asunción por el IAA del coste del reemplazo de los filtros de carbón activo instalados en las plantas de potabilización de los municipios de la zona para evitar que el lindano penetre en las redes de agua potable.

Entrando en la consideración de los convenios suscritos en otras materias, constatamos la firma de una adenda para prorrogar por cuatro años el firmado en 2017 entre el Gobierno de Aragón y la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos, al objeto de establecer las vías de colaboración y comunicación que potencien los programas de conservación de esta rapaz (Orden PRI/333/2021, de 9 de febrero, BOA 14 abril), especificándose que, a la conclusión de su vigencia el 31 de diciembre de 2024, no podrá ser prorrogado de nuevo.

En materia de pobreza energética, el Gobierno de Aragón firmó un convenio con la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) para ejecutar un proyecto de atención directa a familias vulnerables en situación de pobreza energética o de grave riesgo de exclusión energética en las comarcas rurales de Aragón (que serán seleccionadas por los centros de servicios sociales), de manera que ECODES asume tareas de asesoramiento para la optimización del consumo energético, acompañamiento en las gestiones recomendadas, y seguimiento para comprobación de resultados, entre otras (vid. Orden PRI/785/2021, de 17 de mayo, BOA 8 julio).

Finalmente, reseñaremos que, mediante Orden PRI/871/2021, de 12 de julio, (BOA 26 julio), se publicó el convenio marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón y Ecoembalajes España, SA. (al que podrán adherirse después las entidades locales que lo deseen), para establecer las condiciones generales a aplicar sobre el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión de envases ligeros y de papel y cartón. La mencionada sociedad Ecoembes se constituyó como entidad gestora del Sistema Integrado de Gestión de Envases y Residuos de Envases y fue autorizada por primera vez en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1998, habiendo obtenido sucesivas renovaciones, la última de ellas en 2020. En virtud del citado convenio, además de a promover actuaciones de recogida selectiva y a

garantizar el reciclado y/o valorización de los residuos de envases de papel y cartón, Ecoembes se compromete a asistir técnicamente a las entidades locales en la mejora de la eficiencia del servicio de recogida, siendo de cuenta de estas la ubicación de los contenedores en los mejores emplazamientos o la colaboración en la sensibilización ambiental para incrementar los porcentajes de reciclado. El convenio marco fija la metodología de cálculo de la compensación económica a satisfacer a los entes locales teniendo en cuenta las condiciones de ruralidad, dispersión, concentración poblacional turística, trazado y estado de carreteras de acceso, etc. Anualmente, la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental ha de ser informada, entre otros extremos precisados en el convenio, de las toneladas de envases puestos en el mercado por las empresas adheridas, de las toneladas de envases recogidas, así como de las toneladas entregadas a los recicladores.

4.3. GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Debemos dar cuenta en este apartado de la aprobación de un gran número de espacios naturales protegidos en Aragón en el ejercicio que analizamos. En primer lugar, mediante Decreto 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, se declaran Zonas de Especial Conservación los 156 espacios que fueron designados Lugares de Importancia Comunitaria en la Comunidad Autónoma de Aragón por las Decisiones de Ejecución (UE) 2020/96 y 2020/100, de la Comisión, ambas de 28 de noviembre. El citado Decreto aprueba también por fin los planes de gestión de dichas Zonas de Especial Conservación, así como los planes de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón, dando cumplimiento así a las cartas de emplazamiento que se habían recibido de las instituciones comunitarias dado el retraso de años acumulado.

Precisamente, porque han sido 407 los planes de gestión aprobados, que suman más de un millón trescientas mil hectáreas afectadas, el Decreto hubo de ser completado mediante diversas Resoluciones del Director General de Medio Natural y Gestión Forestal para dar publicidad a todos ellos (las mismas han sido publicadas en BOA 6 febrero, 19 febrero, 20 febrero, 26 febrero, 27 febrero, 5 marzo, 6 marzo, 12 marzo, 13 marzo, 19 marzo, 26 marzo, 27 marzo, 3 abril, 9 abril, 10 abril, 16 abril, 17 abril, 24 abril, 7 mayo, 8 mayo, 15 de mayo). Se atribuye a dichos planes una vigencia de seis años, si bien deberán ser evaluados en una fase intermedia, con base en el mejor conocimiento científico y técnico de ese momento, de cara a revisarlos en su caso.

Al margen de las 156 Zonas Especiales de Conservación cuya declaración conjunta se instrumentó por medio del Decreto 13/2021, Aragón ha incrementado en una la relación de 48 ZEPAs que tenía designadas. Por Decreto 129/2021, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón (BOA 10 agosto), se declara la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000553 "Hoces de Río Piedra". El origen de la misma se sitúa en la declaración de impacto ambiental formulada por la Administración del Estado sobre el proyecto de Presa de Mularroya en la que se constató que las obras de construcción de la presa y la posterior inundación del vaso del embalse afectaban a la ZEPA ES0000299 "Desfiladeros del río Jalón". Por ello, la mencionada DIA contenía una serie de medidas compensatorias para la Red Natura 2000, entre las que figuraba que la pérdida de hábitat de distintas especies de aves en esta última ZEPA se cubriera con la declaración de otra ZEPA de superficie al menos igual a la que se perdía. De acuerdo con ello y tras analizar el estudio de avifauna elaborado por el promotor del proyecto en marzo de 2019, la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal propuso la declaración como ZEPA de la superficie hasta entonces catalogada como LIC ES1430109 "Hoces de Torralba - Río Piedra", que supera las 3.000 hectáreas de extensión y compensa por tanto muy ampliamente desde un punto de vista cuantitativo las 483 hectáreas afectadas por la presa de Mularroya. Desde una perspectiva cualitativa, todas las especies objeto de conservación de la ZEPA "Desfiladeros del Río Jalón" (excepto el águila azor perdicera) están presentes en el territorio de la nueva ZEPA "Hoces de Río Piedra".

Finalmente, en este apartado debemos dar cuenta también de la declaración de nueve nuevos árboles o arboledas singulares, cumpliendo lo requerido en el artículo 70 del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, así como en el artículo 2 del Decreto 27/2015, de 24 de febrero, por el que se regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón. Nos referimos al denominado "Chopo cabecero" en el municipio turolense de Perales del Alfambra (Orden AGM/984/2021, de 30 de julio, BOA 18 agosto, corrección errores BOA 20 septiembre); al "Espino Albar del Collado del Campo" presente en el municipio zaragozano de Calcena (Orden AGM/985/2021, de 30 de julio, BOA 18 agosto); a la "Sabina Filada Jorge" del municipio oscense de Alcubierre (Orden AGM/1578/2021, de 10 de noviembre, BOA 26 noviembre); al "Tejo de Lasieso" en Biescas (Huesca) (Orden AGM/1579/2021, de 10 de noviembre, BOA 26 noviembre); al "Quejigo en Asín de Broto" en el municipio oscense de Broto (Orden AGM/1580/2021, de 11 de noviembre, BOA 26 noviembre); al "Abeto de Fanfría" en el municipio oscense de Yebra de Basa (Orden AGM/1695/2021, de 24 de noviembre, BOA 15 diciembre); y al "Tejo de La Mirona" en Fanlo (Huesca) (Orden AGM/1696/2021, de 24 de noviembre, BOA 15 diciembre).

En los siete casos se delimitó un entorno de protección, aunque solo en el primero de ellos se estableció un régimen específico, que conlleva que determinadas intervenciones sobre el árbol deban ser autorizadas previamente por el departamento competente en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma.

Además de esos siete nuevos árboles singulares, se procedió asimismo a la declaración de dos arboledas singulares. Así, mediante la Orden AGM/1530/2021, de 4 de noviembre, se declaró la denominada "Soto del Gállego" en Biscarrués (Huesca) (BOA 19 noviembre), situada en terrenos de titularidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro y con una superficie de seis hectáreas y media. El régimen de protección establecido en este caso consiste en someter cualquier actuación o inversión al informe favorable de la dirección general competente; en la obligación de elaborar un plan de gestión y un programa de seguimiento ecológico de la masa; y en fomentar acuerdos de custodia entre el departamento competente en medio ambiente y la CHE para garantizar el uso público compatible con la conservación.

Por su parte, por Orden AGM/1697/2021, de 26 de noviembre, se procedió a la declaración de la arboleda singular de Aragón denominada "La Mosquera de Oto", con una extensión aproximada de 3, 5 hectáreas en el municipio oscense de Broto, dada la gran cantidad de ejemplares arbóreos de boj en la zona (BOA 15 diciembre). Además de las medidas de protección ya comentadas en el caso de la arboleda singular anterior, en este supuesto se impuso la obligación de realizar un muestreo anual para detectar la presencia de una especie exótica invasora que defolia gravemente los bojes con objeto de adoptar las medidas necesarias para su erradicación tan pronto como sea posible.

4.4. VÍAS PECUARIAS

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad en el ejercicio que analizamos, a diferencia de otros, el Departamento competente en materia de medio ambiente solo ha llevado a cabo la labor clasificatoria de las vías pecuarias de tres municipios turolenses, base fundamental de las posteriores operaciones de clarificación del régimen jurídico de dichos itinerarios públicos. Así pues, solo cabe dar cuenta de las Ordenes AGM/30/2021, de 20 de enero (BOA 5 febrero); AGM/170/2021, de 11 de febrero (BOA 18 marzo), y AGM/1258/2021, de 24 de septiembre (BOA 7 octubre), por las que se aprobó, respectivamente, la clasificación de las vías pecuarias existentes en los términos municipales de Aguilar del Alfambra, Camarillas y Aliaga (todo ellos en Teruel).

4.5. MEDIDAS DE FOMENTO

Meramente, a título informativo de la política de fomento en materia medio ambiental seguida por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el año 2021, se aprobaron las bases reguladoras de las subvenciones para el transporte y la aplicación de estiércoles por los centros gestores de estiércoles de la Comunidad Autónoma de Aragón (Orden AGM/66/2021, de 10 de febrero, BOA 1 marzo); y asimismo de las subvenciones para financiar proyectos de adaptación de líneas eléctricas de alta tensión en Aragón a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/1880/2021, de 30 de diciembre, BOA 13 enero 2022).

Por su parte, se convocaron las siguientes subvenciones para el año 2021: con cargo al Fondo de Inversiones de Teruel 2020 dirigidas a entidades locales para impulsar actuaciones relativas a la redacción de proyectos de mejora de la depuración de aguas residuales en la provincia de Teruel (Orden AGM/171/2021, de 3 de marzo, BOA 18 marzo); las destinadas a apoyar la nueva participación en regímenes de calidad (Orden AGM/295/2021, de 22 de marzo, BOA 7 abril); las dirigidas a las entidades locales aragonesas, para promover programas de sensibilización y educación ambiental en materia de cambio climático (Orden AGM/464/2021, de 29 de abril, BOA 10 mayo); para el área de influencia socio-económica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre (Orden AGM/492/2021, de 29 de abril, BOA 14 mayo); para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos socioterritoriales (Orden AGM/652/2021, de 26 de mayo, BOA 11 junio); para las organizaciones o asociaciones ganaderas de razas autóctonas españolas en peligro de extinción (Orden AGM/789/2021, de 25 de junio BOA 8 julio); en el marco del programa de ayudas para la realización de actuaciones de eficiencia energética en explotaciones agropecuarias en la Comunidad Autónoma de Aragón (Orden ICD/850/2021, de 7 de julio, BOA 21 julio); y las dirigidas a entidades locales aragonesas, para fomentar y apoyar la adaptación al cambio climático en el espacio urbano y periurbano (Orden AGM/874/2021, de 9 de julio, BOA 26 julio).

Asimismo, por Orden AGM/270/2021, de 17 de marzo (BOA 5 abril), se convocó el Premio Aragón Medio Ambiente para el año 2021, que fue otorgado por Acuerdo de 19 de mayo de 2021, del Gobierno de Aragón (BOA 4 junio).

5. PROBLEMAS

5.1. DIVISIÓN ENTRE LOS SOCIOS DEL CUATRIPARTITO Y REACCIONES ADVERSAS DE LOS GANADEROS A PROPÓSITO DE LA INCLUSIÓN DEL LOBO EN EL LESPRES

Por Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico modificó el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. La modificación consistió en ampliar a toda España la consideración del lobo como especie silvestre en régimen de protección especial que hasta ese momento se circunscribía a las poblaciones de estos ejemplares al sur del Duero y, aunque no se cataloga la especie ni en peligro de extinción ni como vulnerable, deja de ser especie cinegética con carácter general si bien se admiten ciertas medidas de extracción y captura de ejemplares. Hay que decir que la Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo en España data de 2005 y que debería haber sido renovada cuando expiró el plazo legal de vigencia de 10 años. La misma ha sido considerada por la doctrina como un documento de contenido equilibrado y dotado de prestigio, dado que fue elaborada en un grupo de trabajo formado por técnicos estatales y autonómicos y se aprobó formalmente en el Consejo de Protección de la Naturaleza y en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, conjugándose de esa forma la experiencia profesional con la participación del público y el consenso territorial. Un consenso que ha faltado en 2021.

Así, la tramitación de la Orden TED/980/2021 no estuvo exenta de polémica al enfrentarse el punto de vista de los ecologistas y de los ganaderos e incluso ser diversa la posición de las distintas Comunidades Autónomas como escenificaron en la votación consiguiente, que tuvo lugar en el seno de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Iniciado el procedimiento dirigido a la ampliación del ámbito territorial a que se refería la inclusión del lobo en el LESPRES a iniciativa proveniente de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL), se llevó a cabo la preceptiva consulta al órgano científico, el Comité de Flora y Fauna Silvestres, y a las Comunidades Autónomas, teniendo lugar esta segunda a través de la ya referida Comisión Estatal. En ella, nueve Comunidades votaron a favor y ocho lo hicieron en contra. Aragón fue una de las Comunidades que se pronunciaron a favor y decantaron la balanza, posicionándose radicalmente en contra y anunciando recursos los gobiernos de Asturias, Cantabria, Galicia y Castilla y León.

En el caso aragonés, el voto fue emitido por un director general perteneciente a la fuerza política de Podemos, siendo enseguida desautorizada su posición por otros socios del Gobierno, como el PSOE y el PAR. Estos apelaban a que cualquier cambio en el estatus de esta especie debía realizarse previa modificación de la Estrategia para la Conservación y Gestión del Lobo y con el consenso de todas las partes implicadas, incluidos los ganaderos, que se han mostrado reticentes a dicho refuerzo en la protección del lobo ante los ataques y graves daños al ganado que causa, muy especialmente en aquellas explotaciones que practican la ganadería extensiva.

Es cierto que en Aragón, el ejecutivo se ha visto obligado en los últimos años a convocar subvenciones con objeto de paliar los sobrecostes derivados de las situaciones de riesgo provocadas por la presencia de esta especie y de favorecer la adopción por los ganaderos de medidas de autoprotección (la última convocatoria fue aprobada por Orden AGM/652/2021, de 26 de mayo, en el marco de las bases reguladoras que se encuentran vigentes, contenidas en la Orden del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad DRS/1247/2018, de 5 de julio).

Finalmente, señalaremos que la Orden TED/980/2021 contenía un mandato para que la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente procediera a aprobar una nueva Estrategia estatal para la conservación y gestión del lobo antes del 31 de diciembre de 2021, como se venía demandando desde 2015, pero la renovación de dicho documento sigue pendiente. También lo está la resolución de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la Orden por varias Comunidades Autónomas, aunque lo que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional acordó ya fue rechazar la suspensión cautelar solicitada por la Comunidad Autónoma de Cantabria (véase su Auto de 13 diciembre 2021, JUR 2022\70194).

A tal fin, la Audiencia Nacional recuerda que, cuando se trata de una disposición de carácter general tendente a instaurar un nuevo régimen jurídico, la jurisprudencia exige, para acordar una medida cautelar de suspensión, que de forma clara y evidente se produzcan perjuicios irreversibles, lo que entiende que no concurre en el caso. Antes, al contrario, el acordar la suspensión de la ejecución de la Orden recurrida, supondría poder seguir cazando lobos, lo que implicaría un daño irreparable. En su Auto, el órgano jurisdiccional subraya que la mayoría de las cuestiones suscitadas en la pieza separada de suspensión cautelar hacen referencia al fondo del asunto, lo que deber ser analizado por la Sala, "con plenas garantías de contradicción, prueba y plenitud de conocimiento en el proceso principal y no en este incidente de conocimiento limitado".

Precisamente respecto del fondo, la doctrina ha denunciado la posible infracción de la reserva de ley puesto que la Orden aplica al lobo en el norte del Duero un régimen distinto del impuesto en la Ley del Patrimonio Natural, así como la vulneración de las limitaciones establecidas en esta disposición. en que habría incurrido aquella Orden TED/980/2021. No obstante, las dudas de legalidad sobre la forma en que se adoptó la medida, es cierto que se había denunciado por muchos la inconsistencia que implicaba la línea divisoria establecida en nuestro país para una especie que presenta una importante movilidad territorial y zonas de distribución amplias y regiones biogeográficas compartidas con otro Estado miembro de la Unión (Portugal), en el que el lobo está protegido.

5.2. ANULACIÓN DEL PROYECTO DE LA PRESA DE MULARROYA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

A lo largo del ejercicio que analizamos, conocimos dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional relativas a obras hidráulicas previstas en el Pacto del Agua. La primera de ellas, de 23 marzo de 2021 (Sección 1ª, RJCA\2021\337), declaró la nulidad del proyecto de construcción de la Presa de Mularroya (en el cauce del río Grío), el azud de derivación y el túnel de trasvase al estimar insuficiente la información que aquel y el Plan Hidrológico de la demarcación contenían de los efectos potenciales sobre las masas de agua afectadas con el consiguiente incumplimiento del art. 4 de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco).

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico decidió recurrir la sentencia, como habían demandado los regantes y el propio Gobierno de Aragón, uniéndose de esa forma a la decisión ya tomada por la Junta Central de Usuarios del Río Jalón y la UTE constructora de las obras. En el Ministerio sustentan, al parecer, el criterio de que difícilmente se puede imputar a la planificación hidrológica la falta de previsión de condiciones ambientales que va a tener que cumplir un proyecto aún sin redactar en el momento en que se aprueba aquella y que es preciso fijar el momento exacto en el que el requisito previsto en el artículo 4 de la Directiva Marco debe cumplirse.

La enérgica reacción de la DGA y de algunos de los actores implicados para defender la obra se reflejará, por tanto, en el recurso de casación para cuya resolución habrá que esperar varios meses. El aval estatal a dicho embalse dividió al cuatripartito al frente del Gobierno de Aragón pues Chunta Aragonesista y Podemos critican que el resto de fuerzas políticas sigan apostando por unas obras que los tribunales han anulado.

5.3. LA AUDIENCIA NACIONAL CONFIRMA LA LEGALIDAD DEL EMBALSE DE ALMUDÉVAR

La Audiencia Nacional, en Sentencia de 30 julio 2021 de su Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª, JUR\2021\303062), desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción-Huesca frente al proyecto de construcción del embalse de Almudévar, rechazando las cuatro alegaciones que se hacían en contra de su legalidad. El fallo respalda los actos administrativos aprobados por el entonces Ministerio de Agricultura para completar los riegos del Alto Aragón: el expediente de información pública, el proyecto de construcción y la declaración de impacto ambiental de una obra que se encuentra ejecutada ya en más de un 70%. Constituye el segundo pronunciamiento de la Audiencia Nacional a favor de Almudévar en un año pues previamente, en octubre de 2020, desestimó el recurso del Ayuntamiento que reclamaba un plan de restitución.

En esta ocasión, la Sala de lo Contencioso-Administrativo desmontó uno a uno los argumentos ecologistas. En primer lugar, considera “evidente” que el proyecto está “claramente diferenciado” del de Biscarrués y que no existe fraccionamiento indebido de la obra al haber

“tenido una tramitación, evaluación y aprobación claramente diferenciadas, y ello de forma motivada, previa valoración de todas las alternativas posibles y explicadas en la DIA, por lo que se trata de un proyecto con sustantividad y funcionalidad propia (...).

Obsérvese, a tal efecto, que el Plan Hidrológico alude por un lado al Embalse de Biscarrués, en el Gállego, y por otro al embalse de Almudévar y otras balsas, en el interior de la zona regable de Riegos del Alto Aragón. Y que la Declaración de Impacto Ambiental ha llevado a cabo un completo análisis de alternativas, tal y como legalmente se exige, incluida la posibilidad de que el embalse de Biscarrués no se construyera, por lo que no es tan esencial indisoluble ni inseparable un embalse respecto del otro”.

Respecto a la invocada falta de recuperación de los costes del proyecto, la Audiencia Nacional se apoya en un informe de 2012 del Servicio de obras responsable, según el cual los regantes acabarán asumiendo el cien por cien de la inversión y también el coste energético a través de la tarifa de utilización de agua, sin carga para la Administración. En tercer lugar, la Sentencia respalda la justificación de la viabilidad técnica del embalse con

base en los distintos informes periciales emitidos y aportados. Finalmente, el cuarto motivo de oposición de la demanda, la omisión de la elaboración y ejecución de un proyecto de restitución territorial en beneficio del término municipal de Almudévar, ya quedó zanjada en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 2020 (JUR 2020\349231). La Sala se limita ahora a reiterar que no se cumple el requisito que haría obligatorio el plan de restitución como sería la existencia de afecciones singulares al equilibrio socioeconómico del municipio en cuestión puesto que la DIA no las mencionó, ni en ningún momento de la tramitación las invocó el Ayuntamiento de Almudévar, que no emitió informe al respecto en el período de consultas previas.

Las comunidades de regantes recibieron con alivio el fallo favorable a la obra, una de las más importantes del Pacto del Agua en Aragón (con 169 hm³ de capacidad y 102 millones de euros de presupuesto), tras los varapalos judiciales al embalse de Mularroya y al proyecto de Biscarrués.

5.4. EL PROYECTO ESTRATÉGICO DE LA UNIÓN DE ESTACIONES DE ESQUÍ

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue aprobado por el Gobierno de España para trazar la hoja de ruta de la recuperación y modernización de la economía de nuestro país tras la pandemia, se estructura en torno a diez políticas palanca por su alta capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo. La quinta política, rubricada “Modernización y digitalización del tejido industrial y de la Pyme, recuperación del turismo e impulso a una España Nación Emprendedora”, se materializa, por lo que respecta al sector turístico, a través del Componente 14: Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico. Dicho componente está organizado en 4 grandes ejes, en el primero de los cuales, por ir dirigido a la “transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad”, se enmarca la aprobación de la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos.

Pues bien, al finalizar el ejercicio 2021, el Gobierno de Aragón presentó la unión de estaciones de esquí (con la conexión de Candanchú y Astún y, posteriormente, de Astún con Formigal) a la convocatoria extraordinaria de desarrollo de turismo sostenible, lanzada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para tratar de asegurar la financiación europea de un proyecto estratégico cuyo coste se ha estimado en 49 millones de euros y que la propia Consejería de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial avaló al concederle la máxima puntuación entre la veintena de propuestas aragonesas que participaron en dicha convocatoria.

Las valoraciones de la Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón se remitieron, junto a las declaraciones de interés general de la unión de estaciones y de la ampliación de la de Cerler a la Administración General del Estado, pues el reparto de los fondos se hará por concurrencia competitiva entre las actuaciones presentadas. Pese a todo, no faltan voces que critican el “monocultivo” de la nieve en los valles con estaciones y que reclaman una desestacionalización del turismo de la zona ante el avance del cambio climático.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

- Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente: Joaquín Olona Blasco
- Secretaría General Técnica del Departamento: José Luis Castellano Prats.
- Dirección General de Producción Agraria: José María Salamero Esteban.
- Dirección General de Desarrollo Rural: Jesús Nogués Navarro.
- Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria: Enrique Novales Allué.
- Dirección General de Innovación y Promoción Agroalimentaria: María Carmen Urbano Gómez.
- Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal: Diego Bayona Moreno.
- Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental: Carlos Gamarra Ezquerro (en virtud del Decreto 145/2021, de 15 de septiembre, del Gobierno de Aragón).
- Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en Teruel: Pedro Manuel Polo Iñigo.
- Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes en Huesca: José Miguel Malo Betoré.
- Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes en Zaragoza: Ángel-Daniel García Gil.

- Instituto Aragonés del Agua (IAA): María Dolores Fornals Enguïdanos.
- Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA): Jesús Lobera Mariel.
- Consejo Aragonés del Clima: Joaquín Olona Blasco
- Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón: Francisco Javier García Ramos

7. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA 23 febrero).
- Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (BOA 23 diciembre 2021).
- Orden AGM/83/2021, de 15 de febrero, por la que se designan y modifican las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón y por la que se aprueba el V Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables de Aragón (BOA 4 marzo).
- Orden AGM/112/2021, de 1 de febrero, por la que se prorroga la Orden de 20 de febrero de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Aragón para la campaña 2015/2016 (BOA 10 marzo).
- Orden AGM/900/2021, de 29 de junio, por la que se establece la herramienta de cálculo del contenido en nitrógeno de los estiércoles generados en explotaciones porcinas de la Comunidad Autónoma de Aragón y se determina el procedimiento de reconocimiento de la reducción del contenido de nitrógeno en el estiércol generado por dichas explotaciones respecto a los valores estándar y por la que modifica el Decreto 53/2019, de 26 de marzo, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control (BOA 30 julio).

8. BIBLIOGRAFÍA

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Legislación al día. Aragón. Aguas residuales. Fiscalidad ambiental. *Actualidad jurídica ambiental*, 7 de febrero de 2022. Disponible en <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-aragon-aguas-residuales-fiscalidad-ambiental/> (Fecha de último acceso 14-06-2022).

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El lobo: percepción social y régimen jurídico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 50, septiembre-diciembre, 2021.

TEJEDOR BIELSA, Julio. El impulso a la simplificación administrativa en Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 57, 2021, pp. 191-220.

Canarias: entre la planificación estratégica y el volcán de La Palma

Adolfo Jiménez Jaén

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias. 2.2. Aprobación del Plan Integral de Residuos de Canarias. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Organización de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Planes y programas. 4.1.1. Agenda canaria de desarrollo sostenible 2030. 4.1.2. Estrategia canaria de economía circular. 4.1.3. Estrategia canaria de economía azul. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 3 de febrero de 2021. Autorización ambiental integrada. 5.2. Sentencia de 26 de febrero de 2021, relativa a la impugnación del Plan Insular de Ordenación y el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de La Palma. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. APÉNDICE LEGISLATIVO. 8. APÉNDICE JURISPRUDENCIAL.

RESUMEN: En cuanto a las políticas públicas son de destacar la aprobación del Plan de Residuos de Canarias que se alinea con la Estrategia de economía circular de Canarias, que ha sido precisamente aprobada este año junto con la de economía azul. La Estrategia Canaria de Economía Circular (ECEC) pretende constituirse en una de las principales herramientas, junto con la futura Ley de Economía Circular, con la que el Gobierno de Canarias impulsa un cambio del actual modelo económico lineal hacia uno más

circular En materia de organización se ha aprobado el reglamento orgánico de la consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. En cuanto a la jurisprudencia destaca una sentencia sobre la autorización ambiental integrada y otra sobre la interpretación de la ordenación insular de la Isla de la Palma.

ABSTRACT: In terms of public policies, the approval of the Canary Islands Waste Plan is noteworthy, which is aligned with the Canary Islands Circular Economy Strategy, which was precisely approved this year together with the blue economy strategy. The Canarian Circular Economy Strategy (ECEC) aims to become one of the main tools, together with the future Circular Economy Law, with which the Government of the Canary Islands promotes a change from the current linear economic model towards a more circular one in terms of organization The organic regulation of the Ministry of Ecological Transition, Fight against Climate Change and Territorial Planning has been approved. As for the jurisprudence, a ruling on the integrated environmental authorization and another on the interpretation of the island planning of the Island of La Palma stand out.

PALABRAS CLAVE: Residuos. Economía circular. Economía Azul. Estrategia 2030.

KEYWORDS: Waste. Circular economy. Blue Economy. Strategy 2030.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Dos circunstancias han sido, sin duda, determinantes de este año en Canarias. En primer lugar, una común, la de la pandemia de Covid y, ahora propia, la del volcán de La Palma. A las 15:10 (hora local) del 19 de septiembre de 2021 se inició la erupción del volcán de La Palma, y terminó de echar lava el 25 de diciembre. Gracias a los Planes y el seguimiento que se hace en Canarias de los parámetros y señales que sirven para predecir una erupción volcánica, no se han producido pérdidas humanas, si bien los daños materiales son numerosos. La colada de lava ha ocupado 1198,51 hectáreas, sepultando, casas, carreteras, cultivos, colegios... Mientras se mantuvo la erupción se adoptaron todas las medidas (evacuación de personas, realojamiento) necesarios para salvaguardar la vida y la salud de las personas. En este momento los esfuerzos se centran, además de la vigilancia del volcán y su evolución, en la reconstrucción y en la ayuda a las personas que han perdido buena parte de sus bienes y actividades.

En cuanto a las políticas públicas son de destacar la aprobación del Plan de Residuos de Canarias, y dos importantes estrategias; la de economía circular y la correspondiente a la economía azul.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LEY 5/2021, DE 21 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE IMPULSO DE LOS SECTORES PRIMARIO, ENERGÉTICO, TURÍSTICO Y TERRITORIAL DE CANARIAS

Modificaciones de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias.

Una de las cuestiones que ha venido a modificar esta ley es el régimen del suelo rústico de protección natural. Concretamente, se modifica el artículo 64.2 relativo al régimen del suelo rústico de protección ambiental; la principal modificación tiene relación con los usos en el en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural incluido en espacios naturales protegidos, solo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los correspondientes planes y normas de dichos espacios o, en su defecto, en el respectivo plan insular de ordenación, salvo los usos provisionales que podrán autorizarse, aunque no estuvieran expresamente previstos y siempre que no estén expresamente prohibidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la presente ley. Además, en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural no incluido en espacios naturales protegidos, solo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000, en su defecto el correspondiente plan insular de ordenación y, en defecto de este último, el respectivo plan general municipal, o, en ausencia de ordenación, los que sean compatibles con la finalidad de protección o necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores, salvo los usos provisionales que podrán autorizarse, aunque no estuviesen previstos y siempre que no estén expresamente prohibidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la presente ley.

2.2. APROBACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE CANARIAS

Mediante el Decreto 160/2021, de 30 de diciembre, se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias 2021-2027.

En cuanto al marco normativo el Decreto de aprobación señala en su preámbulo que

“La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, Ley 22/2011), fue dictada en transposición de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (directiva marco de residuos).

Considerando que en el preámbulo de la citada Ley se establece que “La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello esta Ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos, así como los objetivos mínimos, las Comunidades Autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, y se posibilita a las Entidades Locales para que realicen, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos”.

Por su parte, el artículo 14.2 de la Ley 22/2011 señala: “Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales en su caso, de conformidad con esta Ley”.

Además, el Plan Integral de Residuos de Canarias 2020-26 (PIRCAN) es el documento de planificación de la gestión de todos los residuos generados en la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, para su contenido, y la Ley 1/1999, de 29 de enero de Residuos de Canarias, para su ámbito competencial y proceso de aprobación.

Los datos de partida en la gestión de residuos en Canarias reflejan dos aspectos clave: - Una cantidad de producción de residuos por habitante muy superior a la media europea y española, producto de la insularidad y de la carga turística; - Un porcentaje de reciclaje de los residuos domésticos y asimilables inferior a la media europea y española, y además alejada de los objetivos legales, que para el año 2020 recogía la obligación de que los residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso.

El PIRCAN se alinea con los objetivos de la Estrategia Canaria de Economía Circular, entre ellos, por ejemplo, los siguientes.

“3. Aumentar la capacidad productiva de Canarias sobre bases sostenibles, disminuyendo su huella ecológica, aumentando la autosuficiencia, especialmente en el campo de la alimentación, disminuyendo la dependencia exterior, fundamentalmente en los insumos energéticos procedentes de fuentes fósiles, y promoviendo capacidad industrial para el tratamiento de residuos con vistas a su reaprovechamiento. 4. Promover en los sectores productivos el análisis de ciclo de vida y el ecodiseño, para disminuir la cantidad de residuos, la toxicidad de sus componentes y alargando su vida útil, además de facilitar su valorización final. 5. Aplicar la jerarquía de los residuos a todos los productos puestos en el mercado, incluyendo los procedentes de terceros países, y garantizando que cualquier residuo que se genere cuenta con un sistema de gestión enfocado a la reutilización o el reciclado. 6. Promover el consumo responsable, orientado al cierre de ciclos en la comunidad autónoma y la preferencia por la producción local siempre que sea posible, así como a la digitalización de los servicios.”

Entre los objetivos se plantean los siguientes:

- Maximizar la preparación para la reutilización y el reciclaje, incluida la fabricación de compost.
- Aumentar la valorización de productos y energía contenidos en los residuos.
- Disminuir y optimizar la eliminación de residuos en vertedero. Con ello además se consigue:
- Minimizar las emisiones de efecto invernadero.
- Minimizar el consumo de materias primas y energía.

Y ello requiere de determinadas medidas y actuaciones en la línea de:

- Promover cambios en la normativa para hacerlo efectivo.
- Incentivar la recogida separada en origen de los distintos flujos de residuos con vistas a su aprovechamiento.
- Aprovechar los que ya se presentan de forma separada.

- Disminuir los costes por tonelada transportada.
- Efectuar el tratamiento y eliminación lo más próximo a la fuente.
- Desincentivar la eliminación de los residuos mediante su depósito en vertedero.
- Aprovechar las sinergias entre los sectores productivos.
- Complementar la Red Integrada de Instalaciones para la Valorización y Eliminación de los Residuos de Canarias de carácter público (RIIVERC).
- Promover la educación y participación ciudadana.
- Sancionar conductas irresponsables.
- Llevar a cabo un control efectivo sobre la producción, gestión y destino de los residuos y de los productos y materiales reintroducidos.

Finalmente, se establecen los siguientes ejes de actuación.

- Eje 1. Fomento de la prevención de la producción de residuos. Programa de prevención de residuos de Canarias 2018/2025
- Eje 2. Maximizar la preparación para la reutilización y el reciclaje, incluida la fabricación de compost
- Eje 3. Aumentar el aprovechamiento del total de residuos producidos
- Eje 4. Minimizar la eliminación de residuos en vertedero y el impacto ambiental de las instalaciones existentes
- Eje 5. Gobernanza, control de la gestión, participación y comunicación en materia de residuos.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN DE LA CONSEJERÍA DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA, LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Decreto 54/2021, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.

En su artículo 1.1 se dispone que

“La Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial es el Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias encargado de la propuesta y ejecución de las directrices y la política del Gobierno de Canarias en las materias de medio ambiente, energía, planificación territorial y aguas terrestres superficiales y subterráneas, así como de la gestión de los respectivos servicios y competencias sobre dichas materias”.

En cuanto a los órganos superiores, el artículo 2 dispone:

“1. La Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, bajo la superior dirección del Consejero o Consejera, se estructura en los siguientes órganos superiores:

- a) Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica.*
- b) Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas.*
- c) Secretaría General Técnica.*
- d) Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente.*
- e) Dirección General de Energía.*
- f) Dirección General de Ordenación del Territorio y Aguas”.*

Según el apartado 2 de este artículo establece que la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica, la Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas, y la Secretaría General Técnica, dependen directamente del Consejero o Consejera. Por otra parte, según el apartado 3, de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica dependen la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente y la Dirección General de Energía, y según el apartado 4, de la Viceconsejería de Planificación Territorial y Aguas depende la Dirección General de Ordenación del Territorio y Aguas.

Finalmente, se encuentran adscritos al Departamento lo siguientes órganos colegiados.

- a) Consejo de Caza de Canarias.
- b) Consejo Canario de Residuos.
- c) Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- d) Comisión de Parques Nacionales Canarios.
- e) Los Patronatos de los Parques Nacionales de Canarias.
- f) Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera.
- g) Observatorio Canario del Cambio Climático.
- h) Observatorio del Paisaje.
- i) Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias.
- j) Observatorio de la Energía de Canarias.
- k) Oficina de Consulta Jurídica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias.
- l) Consejo Cartográfico de Canarias.
- m) Comisión de Valoraciones de Canarias.

4. EJECUCIÓN

4.1. PLANES Y PROGRAMAS

4.1.1. Agenda canaria de desarrollo sostenible 2030

La ACDS 2030 es la estrategia de todas las personas, colectivos, organizaciones y sectores institucionales para posicionar a Canarias como un referente de sostenibilidad social, económica y ambiental. También persigue transformar nuestro actual modelo de desarrollo y acercarlo a los parámetros de la sostenibilidad y la resiliencia. Constituye, por tanto, una guía para acometer transiciones profundas en este decenio que nos permitan hacer frente a los grandes desafíos que enfrentamos.

La ACDS 2030 tiene por objeto, también, impulsar de forma progresiva una gestión pública inteligente, que fundamente la toma de decisiones basada en datos y permita avanzar en la simplificación

administrativa, la transformación digital, la modernización e innovación de la actividad administrativa, la evaluación de las políticas públicas y la incorporación de la perspectiva de gobierno abierto en la prestación de los servicios públicos. En definitiva, la ACDS 2030 pretende servir de motor para la transformación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (APCAC).

De igual modo, la ACDS 2030 es el documento resultante del proceso de localización de la Agenda 2030 en Canarias y recoge las metas específicas de Canarias para la consecución de los 17 ODS, fijadas a través del consenso entre representantes de la sociedad civil, del sector empresarial, del tercer sector, de la academia y de centros de investigación, y de las AA. PP. de toda Canarias. La ACDS 2030, por tanto, tiene en cuenta las prioridades y políticas regionales, así como la identidad cultural de la región en el logro del desarrollo humano sostenible.

Por último, la ACDS 2030 aspira a convertirse en una herramienta compartida que permita a todos los agentes territoriales de Canarias, tanto públicos como privados, moldear, mejorar e implementar sus estrategias y planes de acción. La plasmación de este compromiso por parte del Gobierno de Canarias con la ACDS 2030 se traducirá en la presentación de un segundo documento que recogerá su plan de acción para el trienio 2021-2023. Un plan en el que se explicitarán los instrumentos de planificación y las iniciativas legislativas y normativas que se articularán para atender desde el Gobierno de Canarias a los “retos región” identificados en la ACDS 2030 y contribuir al logro de las “metas canarias” contempladas en aquella.

Misión, visión y valores

La misión de la ACDS 2030 se plasma en 4 puntos:

- “1. Establecer las bases para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU a través de una alianza multiactor de colaboración y solidaridad.*
- 2. Transitar hacia modelos de gobierno corporativo más sólidos, resilientes y sostenibles, que tengan en cuenta los intereses de los distintos grupos que confluyen en torno a empresas y organizaciones, y que persiga la creación de valor compartido a largo plazo.*
- 3. Transformar las Administraciones públicas canarias, para acercarlas a la sociedad, hacerlas más sencillas, y mejorar su eficiencia y eficacia en la promoción del desarrollo sostenible; mejorar los mecanismos de coordinación*

interinstitucional en pro de la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible (CPDS); y transitar hacia un modelo de gobernanza inteligente fundamentada en la toma de decisiones apoyada en datos y en los principios de transparencia, participación, colaboración, evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas”.

Dimensiones: Las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas son para las Naciones Unidas las esferas "de importancia crítica para la humanidad y el planeta". A esas cinco dimensiones, Canarias quiere sumar la de la cultura, una variable del desarrollo sostenible imprescindible en un mundo cada vez más globalizado. Así, los valores que rigen la Agenda Canaria 2030 se concretan en: Retos de Región: Para cada una de las cinco dimensiones de la ACDS 2030, se identifican los principales retos estratégicos o problemas estructurales (retos región) que enfrenta Canarias y que impactan sobre distintos objetivos y metas de la Agenda 2030. Son también aquellas cuestiones que deben abordarse para transformar la región y posicionarla en una senda de desarrollo inclusivo, sostenible y sostenido en el tiempo.

Política aceleradora: A cada reto región se asocia una política aceleradora, un área de actuación amplio para dar respuesta al problema estructural en cuestión. No son, por tanto, políticas específicas, sino el marco general de acciones para dar respuestas a los retos región en toda su extensión.

Prioridades de Actuación: Las políticas aceleradoras se estructuran, a su vez, alrededor de prioridades de actuación. Aunque tampoco llegan a ser políticas específicas, sí determinan áreas más concretas de actuación dentro del marco de acciones que componen las políticas aceleradoras y dan respuesta a determinadas cuestiones de los retos región.

Los retos región y las políticas aceleradoras recogidas en la ACDS 2030 se basan e inspiran en aquellos reflejados en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 del Gobierno de España, con el fin de alinear sendas hojas de ruta y velar por la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

Metas: Las metas canarias son la traducción, en clave regional, de las metas globales planteadas por la ONU. Estas han sido identificadas a partir del trabajo realizado en 2018 por la Mesa del Parlamento de Canarias, del proceso participativo multiactor abierto para su revisión durante el año 2020 y del trabajo de revisión y síntesis realizado por equipos multidisciplinares de sendas universidades públicas canarias. Las metas canarias suponen, por tanto, un ejercicio de contextualización (localización) compartido de las metas globales fijadas por la ONU y responden a los retos región y potencial de acción identificados en Canarias.

4.1.2. Estrategia canaria de economía circular

Se publica mediante Resolución de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de 15 de julio de 2021, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la "Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030".

A partir del concepto de economía circular de la Unión Europea como el modelo económico en el que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantiene en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduce al mínimo la generación de residuos, es decir utilizando los recursos de una manera más inteligente y sostenible. La Estrategia Canaria de Economía Circular (ECEC) pretende constituirse en una de las principales herramientas, junto con la futura Ley de Economía Circular, con la que el Gobierno de Canarias impulsa un cambio del actual modelo económico lineal hacia uno más circular. Dicha estrategia tiene por tanto como premisa la promoción de un desarrollo económico y social más sostenible, con un claro enfoque en la sostenibilidad ambiental pero también en la competitividad de nuestro tejido productivo, con especial atención a los potenciales efectos positivos que la transición hacia la Economía Circular puede tener sobre nuestro mercado laboral. Y aunque se trata de una estrategia estructural, con una perspectiva a largo plazo, es ahora, en el contexto de la crisis de la COVID-19, más necesaria que nunca para la reconstrucción y modernización de nuestro tejido productivo.

En el caso de Canarias, la transición hacia una economía circular debe enmarcarse, desde un punto de vista institucional o jurídico, en su condición de Región Ultraperiférica (RUP) y atendiendo a las especificidades de su particular Régimen Económico y Fiscal (REF). Así mismo, desde una perspectiva programática, este tránsito hacia la economía circular está alineada con la agenda de desarrollo sostenible de Canarias, guiada por la Estrategia de Especialización Inteligente específica de Canarias y la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

Además, se incluye la Estrategia 2021-2030 que se articula en torno a **doce objetivos generales**, que son la base de la misión del documento, que es generar el marco de actuación para la transición hacia una Economía Circular en Canarias. El período de aplicación de la estrategia será de **2021 a 2030**. Estos objetivos se concretan en **cinco ejes de actuación y treinta líneas**, a partir de las cuales los sucesivos planes de acción determinarán las actuaciones concretas de los diferentes actores involucrados.

La estrategia se articula en torno a una misión, visión y valores:

“Misión: Generar un modelo socioeconómico circular adaptado a los factores de la ultraperiferia, la insularidad y la fragmentación territorial, para disminuir la dependencia del exterior, avanzar hacia una sociedad hipocarbónica y diversificar la actividad económica, aprovechando la situación geoestratégica de Canarias como región nexo entre Europa y el espacio atlántico central.

Visión: Convertir al Archipiélago Canario en referente europeo para la implantación de la Economía Circular en territorios insulares, desarrollando un modelo sostenible de generación de valor endógeno que contribuya a la calidad de vida de la sociedad, un aprovechamiento responsable de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas.

Valores:

Sostenibilidad: Una sociedad circular es una sociedad sostenible, por lo que las decisiones deben tomarse teniendo en cuenta los factores ambientales, económicos y sociales, que impliquen a los diversos estamentos de la administración y la sociedad. Un modelo innovador que supere las visiones unilaterales e integre en la toma de decisiones la sostenibilidad como factor central.

Diversificación: Reducir la dependencia del sector servicios e incrementar la aportación de sectores como el primario, la energía o la industria son consecuencias de la implantación de un modelo circular, en el que el ecodiseño contemple el ciclo completo de los productos y servicios. Este proceso además debe incluir la innovación, para encontrar soluciones adaptadas a las características de territorios insulares como es el caso de Canarias.

Autosuficiencia: Disminuir la dependencia del exterior es, en primer lugar, una forma de reducir la huella ecológica, por el aporte de insumos exteriores. Conseguir la independencia energética a través de las renovables, promover el cierre de ciclos de materiales y dar oportunidades a una industria capaz de satisfacer las necesidades del mercado local serán factores de creación de riqueza y prosperidad.

Gobernanza inclusiva y participativa: Una Economía Circular es por definición inclusiva, tanto en términos de empleo como de personas de diferente condición. La generación de nuevos sectores económicos y la creación de empleo de calidad son consecuencias de la circularidad económica, con la aplicación de los principios relacionados con la jerarquía de residuos de tratamiento próximo a la fuente.

La importancia de los cambios sociales hace indispensable que el proceso tenga una fuerte participación social, a través del acceso abierto a la información a través especialmente de los medios de comunicación electrónicos.

Corresponsabilidad: La puesta en marcha de la Economía Circular es una labor que compete a las administraciones públicas, los agentes sociales con especial incidencia en el mundo empresarial y laboral y la sociedad civil, ya que un consumo responsable, una renovada gestión de los residuos y la apuesta por una energía y movilidad sostenible sólo son posibles si hay un proceso de corresponsabilidad, en la que el conjunto de la sociedad modifique sus hábitos y avance hacia un estilo de vida sostenible, al tiempo que las empresas sean capaces de desarrollar procesos de innovación y aumentar su tamaño para ser más competitivas”.

La ECEC se articula en torno a los siguientes objetivos:

“O1. Disminuir la presión ambiental en Canarias, especialmente reduciendo el uso de recursos naturales y mejorando la protección de la biodiversidad incluyendo su recuperación con incentivos, tanto por una reducción de la extracción como del vertido de cualquier tipo de sustancia contaminante.

O2. Garantizar la salud de las personas mediante una mejora de la calidad ambiental, especialmente a través de la disminución de la generación de todo tipo de residuos por la prevención, el aumento de la recogida selectiva y el reaprovechamiento de los residuos generados.

O3. Crear un marco de políticas e instrumentos de actuación para apoyar a la empresa canaria en la transición a una economía circular, que cree las condiciones para el desarrollo de una I+D+i orientada a las necesidades productivas, que facilite un aumento de la competitividad y una mayor

diversificación mediante la explotación de los recursos endógenos para el cierre de ciclos en la propia comunidad autónoma.

O4. Aumentar la capacidad productiva de Canarias sobre bases sostenibles, disminuyendo su huella ecológica, aumentando la autosuficiencia, especialmente en el campo de la alimentación, disminuyendo la dependencia exterior, fundamentalmente en los insumos energéticos procedentes de fuentes fósiles, y promoviendo capacidad industrial para el tratamiento de residuos con vistas a su reaprovechamiento.

O5. Promover en los sectores productivos el análisis de ciclo de vida y el ecodiseño, para disminuir la cantidad de residuos, la toxicidad de sus componentes y alargando su vida útil, además de facilitar su valorización final.

O6. Aplicar la jerarquía de los residuos a todos los productos puestos en el mercado, incluyendo los procedentes de terceros países, para asegurar su reciclaje para el cierre de ciclos en la Comunidad Autónoma, incluyendo la promoción del consumo responsable.

O7. Promover y garantizar acciones para que Canarias sea un destino turístico sostenible que contribuya a mantener e incrementar la competitividad del sector como motor económico, disminuyendo su impacto ambiental y promoviendo que su circularidad sea un vector de desarrollo sostenible.

O8. Promover el consumo responsable, orientado al cierre de ciclos en la Comunidad Autónoma y la preferencia por la producción local siempre que sea posible, así como a la digitalización de los servicios.

O9. Enfocar la gestión de la energía y el agua hacia un concepto circular – energía y agua renovable- que limite la generación de externalidades, aumente la autosuficiencia y disminuya la presión ambiental.

O10. Crear espacios comunes entre administraciones públicas, agentes socioeconómicos y la comunidad científica y tecnológica para la difusión de la Economía Circular, el intercambio de información y el apoyo a iniciativas de Economía Circular.

O11. Promover el empleo de calidad y la formación para el empleo en el sector de la economía verde como base para la transición en Canarias a la Economía Circular incluyendo a las empresas de economía social.

O12. Desarrollar indicadores enfocados a los distintos sectores para medir el grado de implantación de la Economía Circular de manera transparente y accesible a través de herramientas digitales mediante datos abiertos”.

4.1.3. Estrategia canaria de economía azul

Se publica mediante Resolución de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de 15 de julio de 2021, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la "Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030".

Existen multitud de acepciones y definiciones de este concepto, lo que nos lleva a tener que poner en contexto el término y adaptar el mismo, dada su novedad y amplitud, a su dimensión en Canarias.

Con la publicación de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (en adelante UE) en 2007, se “reconoce la importancia de los mares y los océanos como motores de la economía por su gran potencial para la innovación y el crecimiento” y se define la Economía Azul como “cualquier actividad económica directa o indirectamente relacionada con los océanos, el mar y la costa”.

Partiendo de que no existe una única definición oficial, en Canarias, desde hace varios años se lleva haciendo una adaptación de dicho término en base a las características del tejido social, productivo y ambiental de la región. Dicha adaptación se basa en varios factores como son:

- carácter transversal que incluye componentes sociales, económico y ambientales,
- multisectorialidad de las actividades que agrupa,
- medio físico y el uso de infraestructuras comunes como los puertos,
- sinergias entre las distintas actividades,
- industria auxiliar y de servicios común,
- perfiles profesionales comunes, y,
- conocimiento y datos sobre el medio marino.

De esta forma, la definición que mejor se adecúa a Canarias es la planteada en el estudio de la Comisión Europea de 2017, y que, concreta aún más el término Economía Azul, adaptándose mejor a territorios insulares y oceánicos como el caso de Canarias. De este modo, la “Economía Azul” se conformaría en base a las actividades económicas que tienen lugar en el medio marino, usan los recursos del mar como insumos, o bien, que están involucradas en la producción de bienes o en la prestación de servicios que contribuyen directamente en actividades que tienen lugar en el medio marino.

El Diagnóstico de la Economía Azul en Canarias, se realiza un diagnóstico que servirá de base para la formulación estratégica posterior. Dicho análisis se lleva a cabo de tres partes:

- “1) el análisis interno sobre la situación actual de la Economía Azul en Canarias,*
- 2) el análisis externo que establece la situación de los mercados, tendencia y competidores exteriores a la región y,*
- 3) el diagnóstico base siguiendo la metodología DAFO para luego realizar una formulación siguiendo la metodología CAME que además contiene apartados sobre los retos y el potencial de crecimiento de la Economía Azul”.*

Además, se incluye la denominada “Estrategia 2021-2030”, cuyo propósito es el de concretar los contenidos y la base de la Estrategia Canaria de Economía Azul para el periodo 2021- 2030. De esta forma, define los objetivos a largo plazo con horizonte en el año 2030, la elección de las acciones, la asignación de los recursos necesarios y las políticas necesarias para alcanzar tales objetivos. Para ello, se establecen los distintos elementos como son la misión, la visión, los valores, el lema, los objetivos estratégicos, los ejes estratégicos y las áreas de actuación.

La estrategia, al tener carácter multisectorial, se estructura en base a una matriz tridimensional en la que se plantean distintas vertientes o componentes (horizontales, verticales y transversales) para incluir o agrupar una formulación estratégica y que esta sea lo más coherente y operativa posible.

Además, en torno a la estructura de matriz comentada, se articulan los ejes estratégicos, prioridades, áreas de actuación y las distintas acciones identificadas para la consecución de los objetivos estratégicos. Estas acciones se establecerán en los planes de trabajo a medio plazo, que servirán de guía para orientar su puesta en marcha e implementación en las distintas fases de la estrategia, siendo el primer plan de trabajo el definido para el periodo 2021 al 2023.

Como resultado de esta planificación estratégica, la ECEA establece:

- una misión, una visión y seis valores en lo que se basa la estrategia,
- un lema
- 6 ejes estratégicos,
- 85 objetivos estratégicos,
- 101 áreas de actuación,
- 18 programas de acciones,
- 61 medidas,
- 1 sistema de gobernanza, y
- 40 indicadores generales de resultado.

Misión, Visión y Valores

“Misión: Promoción de la identidad marítima y la Economía Azul, donde convergen las actividades y las interacciones culturales, ambientales, sociales y económicas que se desarrollan en el espacio marítimo costero orientadas a la mejora de los servicios públicos, la sostenibilidad y el desarrollo económico de la región.

Visión: Canarias como referente internacional de gobernanza territorial para la creación de valor, sostenibilidad y productividad de la Economía Azul.

Valores:

Participación y Transparencia. La transparencia y el gobierno abierto son piedras angulares para alcanzar un nivel de gestión eficaz, productiva y próxima a la ciudadanía. Uno de los mecanismos para su ejecución es la utilización de TIC, que ponen a disposición de toda la sociedad, información que, hasta hoy, no era accesible para la ciudadanía. Esto tienen un doble propósito; contribuye a una mayor transparencia en la relación entre ciudadanos e instituciones públicas, y, además, a la generación de actividad económica, a través del tratamiento de los datos para crear nuevos servicios o productos.

Innovación: Canarias viene siendo objeto, durante estos últimos años, de una profunda transformación hacia un modelo de región más habitable, sostenible, eficiente y próspera. La tecnología, el conocimiento y la innovación organizativa juegan un papel fundamental en este proceso de transformación, ya que contribuyen a reducir, automatizar y simplificar las relaciones entre ciudadanos, empresas e instituciones al tiempo que multiplican la eficiencia y el control de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Cooperación: Se consideran importantes las relaciones de cooperación existentes entre la academia, la empresa y el gobierno, para la creación de nuevos conocimientos, innovación y buenas prácticas para el desarrollo de la región. Se pone de manifiesto que el modelo de cuádruple hélice que ya se desarrolla en la Economía Azul en Canarias ofrece múltiples ventajas en un mercado globalizado e internacional en el que es importante el aumento de masa crítica y la excelencia.

Sostenibilidad: La estrategia se basa en incorporar criterios de sostenibilidad, en sus tres vertientes; social, económica y ambiental, en los procesos de gobernabilidad, servicios e inversiones en la región. De esta forma, se intenta superar el modelo tradicional de la administración regional prestadora de servicios para centrarse en otros modelos de gestión del gobierno de la región que profundizan y crea valores ambientales, sociales, económicos y culturales.

Igualdad de Género: Como elemento transversal a la misma, la estrategia promoverá la igualdad, la responsabilidad y la oportunidad de participación de las mujeres e inclusión de colectivos vulnerables en las actividades de Economía Azul, y en los distintos niveles y ejes de desarrollo de ésta, como forma de alcanzar y desarrollar una sociedad canaria justa e igualitaria con sus miembros.

Responsabilidad: Colectiva, en el uso, aprovechamiento, disfrute y mantenimiento de los servicios naturales de los ecosistemas, así como un compromiso con la observación, estudio y aplicación del conocimiento a la gestión responsable y sostenible del medio”.

La Estrategia se estructura en torno a seis ejes (E):

- uno transversal a toda la estrategia, que abarca los aspectos de apoyo y soporte para el desarrollo de la política de gestión de Canarias, de la estrategia y las acciones que contempla, denominado E1.- Gobernanza.
- cinco verticales, relacionados con las temáticas estructurales denominados; E2.- I+D+i, E3.- Formación y cualificación, E4.- Medio marino y cambio climático, E5.- Competitividad y E6.- Patrimonio marítimo.
- y trece (13) prioridades sectoriales (PS) en cinco (5) agrupaciones sectoriales (AS).

A partir de los ejes verticales se fijan los objetivos específicos para cada uno de ellos.

Finalmente, se recopilan el conjunto de acciones identificadas y propuestas en la Estrategia siguiendo la estructura anterior (ejes/prioridades/sectores) y basada en la formulación estratégica establecida mediante la metodología DAFO/CAME empleada y plasmada en el capítulo 1 Diagnóstico.

De esta forma, estas acciones identificadas se establecen en un mapa compuesto en dos niveles o tipologías de acciones:

“1. PA Programas de acciones: Paquetes de acciones individuales que pertenecen a un eje, pero que comunes a varios o todos los sectores que componen la Economía Azul, y que, por lo tanto, se pueden implementar de forma conjunta.

2. M Medidas: Acciones individuales que pertenecen a un eje (transversal o vertical) y a una prioridad sectorial concreto (horizontal)”.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE 3 DE FEBRERO DE 2021. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

La sentencia de 3 de febrero de 2021 resuelve el recurso presentado por una Asociación de defensa del medio ambiente contra la desestimación presunta del recurso de alzada presentado el 11 de diciembre de 2015 a la

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias, formulado contra la Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente del mencionado Gobierno de Canarias, núm. 503/2015, de 30 de noviembre, por la que se modifica la autorización ambiental integrada de la instalación denominada "Central Diésel Punta Grande" ubicada en el término municipal de Arrecife (Lanzarote), así como la Orden núm. 254, de fecha 3 de agosto de 2017, de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, por la que se desestima expresamente el recurso de alzada formulado por dicha asociación contra la referida Resolución núm. 503/2015, de 30 de noviembre, por la que se concede autorización ambiental integrada a la instalación recién mencionada.

Para entender el objeto del recurso ha de tenerse en cuenta que, por Sentencia del mismo Tribunal, confirmada en casación, declaró la nulidad de la resolución nº 164/2008, del Viceconsejero de Medio Ambiente.

Mediante resolución nº 475/12 (AAI de 2.012) se concede una nueva autorización, y mediante resolución nº núm. 503/2015, de 30 de noviembre, por la que se modifica la autorización ambiental integrada anteriormente citada.

Según la sentencia, los recurrentes explican que "tanto la autorización concedida por resolución nº 475/12 como la actualización no tienen otra finalidad que intentar volver a dar cobertura jurídica a la actividad de la central que ya se había perdido, y, en definitiva, a eludir los efectos de una sentencia firme, por lo que la resolución ahora impugnada incurre en reserva de dispensación y en desviación de poder, concluyendo que no ha existido, en el caso, una legalidad sobrevenida que imposibilitase la ejecución de la Sentencia sino "hecha venir a propósito para impedir la ejecución de la sentencia originaria, y ello no puede ser considerado sino un uso desviado de las potestades que a la Administración corresponden, es decir, que por la Administración demandada se incurre en los vicios de desviación de poder y reserva de dispensación que convierten en ilegal la nueva AA1 que debe ser anulada".

Lo primero que hace la resolución comentada es delimitar el objeto del recurso y ello porque "pese a que gran parte del esfuerzo argumental de la Asociación demandante se dirige a poner de relieve la ausencia de compatibilidad de la Autorización Ambiental Integrada de la Central Diesel Punta Grande y de sus ampliaciones con la normativa territorial y urbanística, esto es, la incompatibilidad con la normativa del Plan Insular de Lanzarote sobre producción de energía eléctrica y con la normativa del Plan General sobre usos permitidos, tal examen de legalidad debe hacerse en relación con la actualización de una Autorización Ambiental ya otorgada, y

cuyo otorgamiento es un acto firme en vía administrativa al no haber sido recurrido en sede judicial (situación que, en el caso, deriva del desistimiento del recurso aceptado por Decreto judicial firme)".

Sin embargo, la resolución concluye: "el examen de legalidad solo puede hacerse en relación con la actualización en cumplimiento del mandato legal de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2013.

En definitiva, según el Tribunal "entender lo contrario, es decir, examinar la legalidad de lo que es el contenido -urbanístico y no urbanístico- de la Autorización Ambiental Integrada otorgada por la Resolución del Viceconsejero del Medio Ambiente nº 475/12, supondría revivir la posibilidad de impugnación de un acto firme en vía administrativa que tiene su particular cauce de impugnación en la legislación básica del procedimiento administrativo, que no es otro que los recursos referidos a la revisión de los actos firmes en vía administrativa".

Dicho en otras palabras, ya no existe la Autorización Ambiental Integrada otorgada por resolución nº 475/12 sino que existe una Autorización Ambiental Integrada actualizada cuyo contenido es el de esta resolución más el derivado de la actualización para su adecuación a la Directiva 2010/75/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales, con anterioridad al 7 de enero de 2014, y la otorgada por la resolución nº 475/12 es una resolución firme y consentida".

La conclusión de todo ello es que quedan fuera del proceso las cuestiones relativas a "las determinaciones de ordenación territorial y urbanística aplicables a la nueva Autorización Ambiental Integrada que, según la parte demandante, resulta incumplida, y según la Administración y las partes codemandadas no lo es.

Centrada así la cuestión, la sentencia entra a conocer de los aspectos que sí se refieren a la actualización de 2015:

- En relación a la ausencia de informes urbanísticos como irregularidad invalidante, la sentencia señala que "si bien frente a ello cabe decir que estamos ante un procedimiento especial diseñado por la Ley 5/2013 que, en palabras de su Exposición de Motivos, y a los efectos de garantizar la transposición adecuada de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre Emisiones Industriales, establece, como régimen transitorio, un procedimiento de actualización de las autorizaciones ya otorgadas, en virtud del cual, el órgano ambiental competente de oficio comprobará, mediante un procedimiento simplificado, la adecuación de la autorización a las prescripciones de la nueva Directiva, con el 7 de enero de 2.014 como fecha límite para la actualización de las autorizaciones".

En consecuencia, señala la sentencia "Se trata, pues, de un procedimiento simplificado que no exige informes urbanísticos, que sí son necesarios en relación con la Autorización Ambiental otorgada que se actualiza conforme al artículo 15 de la Ley 16/2002, pero no para la actualización.

Las demás cuestiones la sentencia entiende que han sido respondidas por la resolución del recurso de alzada presentado ante la propia Administración autonómica:

- En cuanto a la posible saturación por dióxido de azufre (SO₂) y partículas contaminantes en el entorno de la Central, la Orden Departamental, partiendo del emplazamiento de la central y de la información sobre la calidad del aire en la zona cercana en base a las mediciones realizadas por las estaciones de la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire, que son las estaciones de Costa Tegui, Arrecife y Ciudad Deportiva-Arrecife, concluye que "La información procedente de la evaluación oficial del aire en los últimos años en esta Zona indica que no se han superado los valores límite legales establecidos para todos los contaminantes evaluados, entre los que se encuentran el SO₂, las partículas PM 10 (la evaluación del cumplimiento se realiza una vez descontada la contribución de los fenómenos naturales, como son las calimas) y las partículas PM 2.5."
- - En cuanto al posible incumplimiento de los valores límites de emisión establecidos en el Decreto 833/1975, se concluye que "(.) En aplicación del citado artículo 7.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en la autorización ambiental integrada actualizada se han establecido unos valores límite de emisión que no solo respetan los fijados en la normativa vigente en materia de emisiones a la atmósfera, sino que son mucho más restrictivos que los establecidos en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero".
- - Y en cuanto a la garantía del cumplimiento de los niveles establecidos en las Ordenanzas municipales en materia de ruidos y vibraciones, "*se pone de relieve la documentación aportada al procedimiento de actualización, advirtiendo que la Actualización exige el cumplimiento de las ordenanzas municipales y de las medidas de garantía previstas para su cumplimiento*".

5.2. SENTENCIA DE 26 DE FEBRERO DE 2021, RELATIVA A LA IMPUGNACIÓN DEL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN Y EL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE ORDENACIÓN TURÍSTICA DE LA PALMA

El interés de esta sentencia estriba en que la Asociación recurrente pretende impugnar dos planes (plan Insular y Plan Territorial) mediante el recurso indirecto contra reglamentos mediante la impugnación, no de un acto, sino de un Plan General que también tiene naturaleza reglamentaria. Como señala la misma sentencia,

“se trata de una impugnación indirecta que busca a través de la impugnación del PGOU de Garafía, la nulidad de las siguientes disposiciones jerárquicamente superiores al PGOU; en concreto, según el suplico de la demanda:

Se declare nulo el Plan Territorial de Ordenación de la Actividad Turística de La Palma aprobado mediante el Decreto 95/2007, de 8 de mayo.

Se declaren nulos los artículos 23.7 y 251.3. de la Normas del Plan Insular de Ordenación de la Isla de La Palma aprobado mediante el Decreto 71/2011, de 11 de marzo de 2011.

Se declaren nulas las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de la Isla de La Palma en lo referido al Área Especializada de Infraestructuras y Equipamientos 8 del Parque Cultural Roque de Los Muchachos y a la clasificación PORN del suelo afectado como D3.1 Área especializada de infraestructuras y equipamientos”.

Pues bien, el tribunal no admite tal planteamiento y señala que, en definitiva, “no puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo la impugnación indirecta de una disposición general a través de la impugnación directa de otra disposición general, como ocurre en el presente caso, salvo cuando se ataca de modo directo un planeamiento "derivado o de desarrollo" (SSTS 9/2/2009, rec. 5938/2005 y 25/9/2009, rec. 553/2005), es decir, cuando existe un nexo jerárquico entre uno y otro documento, pero el Plan General de Ordenación no es un mero plan de desarrollo del Plan Territorial Especial Turístico, dado que ambos abordan distintos planos de ordenación, el primero es de carácter urbanístico y ámbito general y, el segundo, es de carácter territorial y ámbito especial.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. Consejero: Excmo. Sr. D. José Antonio Valbuena Alonso

Viceconsejería de Lucha Contra el Cambio Climático. Viceconsejero: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Pérez Hernández

- Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente
- Director General: Ilmo. Sr. D. José Domingo Fernández Herrera
- Dirección General de Energía
- Directora General: Ilma. Sra. Dña. Rosa Ana Melián Domínguez

Viceconsejería de Planificación Territorial y Transición Ecológica. Viceconsejero: Ilmo. Sr. D. Leopoldo Díaz Bethencourt

- Dirección General de Planificación del Territorio, Transición Ecológica y Aguas
- Director General: Ilmo. Sr. D. Víctor Navarro Delgado

Secretaría General Técnica de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial

Secretario General Técnica: Ilma. Sra. Dña. Marta Bonnet Parejo

Agencia Canaria de Protección del Medio Natural

Director (rango de Director General): Ilmo. Sr. D. Ángel Rafael Fariña Chinaa

7. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias. BOC de 27 de diciembre de 2021.

- Decreto 54/2021, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.
- Decreto 160/2021, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias 2021-2027. BOC de 13 de enero de 2022.
- Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica.- Resolución de 28 de octubre de 2021, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental de 28 de octubre de 2021, que formula la Declaración Ambiental Estratégica del Plan Integral de Residuos de Canarias. BOC de 16 de noviembre de 2021.
- Secretaría General.- Resolución de 15 de julio de 2021, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la "Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030". BOC de 23 de julio de 2021.
- Secretaría General.- Resolución de 15 de julio de 2021, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la "Estrategia Canaria de Economía Circular 2021-2030". BOC de 23 de julio de 2021.

8. APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

- TSJ de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 47/2021 de 3 febrero. Medio ambiente. Administración local. Licencias (administrativas y autorizaciones). Derecho administrativo sancionador: disposiciones generales. Valores límite de emisión y medidas técnicas equivalentes.
- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 51/2021 de 11 febrero. Ayudas y subvenciones. Impugnación de actos por el que se deniega la concesión de Ayudas a un ayuntamiento para la redacción del Planeamiento.

- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 70/2021 de 26 febrero. Ordenación del territorio. Impugnación indirecta de Plan Insular y Plan especial territorial turístico, a través de la impugnación de un Plan General.
- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 79/2021 de 5 marzo. Licencias. Restablecimiento del orden urbanístico alterado.
- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 127/2021 de 19 abril. Ayudas y subvenciones. Impugnación de actos por el que se deniega la concesión de Ayudas a un ayuntamiento para la redacción del Planeamiento.
- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 191/2021 de 11 junio. Energía. Procedimiento administrativo. Caducidad: procedimiento excepcional para obras de interés general para el suministro de energía eléctrica. Obligación de resolver. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.
- TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 341/2021 de 5 octubre. Administración local. Aguas. Urbanismo (ordenación del territorio y urbanismo). Ordenación de las redes de saneamiento por el Plan General.

Cantabria

Ana Sánchez Lamelas

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Leyes. 2.2. Normas Reglamentarias. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 5.1. El lobo. 5.2. Deslinde del dominio público marítimo-terrestre: el concepto de duna. 5.3. Penal. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

RESUMEN: En el año 2021 destaca en el ámbito legislativo la aprobación de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, que cubre un vacío injustificado hasta la fecha en un conjunto de actividades de evidente importancia ambiental y económica. Entre los aspectos conflictivos destaca la pugna generada entre el Estado y la Comunidad Autónoma por la protección del Lobo al norte del río Duero, con la consiguiente pérdida de su condición de especie cinegética. Esta conflictividad perdurará en los próximos años, puesto que aún existen asuntos relevantes pendientes de resolución judicial.

ABSTRACT: In 2021, the approval of Law 1/2021 of 4 March on Maritime Fishing, Shellfishing and Aquaculture of Cantabria stands out in the legislative sphere, which fills an unjustified gap to date in a set of activities of obvious environmental and economic importance. Among the conflictive aspects, the conflict generated between the State and the Autonomous Community over the protection of the wolf north of the Duero River stands out, with the consequent loss of its status as a hunting species. This conflict will continue in the coming years, as there are still relevant issues pending judicial resolution.

PALABRAS CLAVE: Pesca. Lobo. Especie Protegida. Cantabria. Eólicos.

KEYWORDS: Fishing. Wolf. Protected Species. Cantabria. Wind Energy. Wind Power.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La actividad legislativa en Cantabria en materia ambiental no ha sido especialmente intensa pero sí interesante puesto que finalmente en este año 2021 se ha regulado por primera vez la actividad pesquera en Cantabria, que era la única comunidad costera sin una norma con rango de Ley dedicada a la pesca, marisqueo, acuicultura y demás actividades conexas. Junto a esta ley destacan otras de menor relevancia general, pero con trascendencia en aspectos concretos como la declaración del Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada, que incrementa en más de 1.500 hectáreas la superficie de la red de espacios naturales protegidos.

Pero si algún extremo concreto merece ser destacado es el enfrentamiento que mantienen las Comunidades Autónomas del norte, entre ellas Cantabria, con el Estado, tras la decisión de incluir el lobo entre las especies Silvestres de Protección Especial (LESPRE), excluyéndolas como especies cinegéticas. La lucha entre quienes promueven la protección del lobo y quienes sufren daños como consecuencia de su actividad depredadora, principalmente los ganaderos, hace difícil encontrar un equilibrio y genera conflictos que el derecho debe intentar encauzar. Este año se inician los conflictos que se están ya judicializando y que deben dar respuesta a los intereses en conflicto, difíciles de conciliar.

En otro orden de consideraciones resulta conflictiva también en Cantabria la implantación de parque eólicos en la medida en que se proyectan sobre espacios especialmente sensibles desde el punto de vista paisajístico. Ello hace que se provoquen igualmente conflictos no ya únicamente entre la población y las administraciones, sino también entre el Estado, competente para autorizar su implantación, y la Comunidad Autónoma de Cantabria que en ha mostrado su disconformidad con los proyectos presentados a su consideración e informe.

El medio ambiente muestra así nuevamente, en distintos ámbitos, una conflictividad conocida y consustancial a su complejidad.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LEYES

A lo largo del año 2021 se han aprobado tres leyes que tienen relación con las políticas ambientales: la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria; la Ley 2/2021, de 28 de abril, por la que se declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada; y, como viene siendo práctica habitual, La Ley de Cantabria 11/2021, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que afecta a 10 leyes y, entre ellas, a alguna con relevancia en materia ambiental.

La Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria viene a cubrir un importante vacío normativo dado que Cantabria era, hasta ese momento, la única Comunidad costera que carecía de una Ley reguladora de la actividad marítima pesquera.

En efecto, existía hasta entonces únicamente un Decreto que regulaba los cultivos marinos, el Decreto 140/2003, de 8 de agosto, que queda derogado por esta Ley, así como un único precepto, el art. 6 de la Ley 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que contenía el régimen sancionador aplicable a las infracciones cometidas en el ejercicio de actividades extractivas de recursos marinos en el territorio de la Comunidad Autónoma, en la zona marítimo-terrestre, en las aguas marítimas interiores, en el mar territorial y en la zona económica exclusiva del litoral de Cantabria,

Frente a tan escueta y escasa regulación, la Ley 1/2021 es una Ley extensa y ambiciosa, que abarca no solo la actividad pesquera y la ordenación del sector en toda su extensión, incluida la comercialización y transformación de los productos, sino también el marisqueo, la acuicultura, la explotación de algas y el buceo, así como las actividades recreativas de esta naturaleza. Consta de 119 artículos repartidos en 10 títulos, 1 de ellos preliminar, 3 disposiciones transitorias, una derogatoria y 2 finales.

Fiel al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que el TC se ha encargado de clarificar tras numerosas Sentencias, la Ley explicita en su artículo 2 que su ámbito territorial de aplicación difiere en función de la actividad de que se trate. Así, por lo que respecta a la pesca marítima, la ley únicamente se proyecta sobre las aguas interiores, mientras que, en el caso del marisqueo, la acuicultura, la explotación de algas y el buceo, la norma se proyecta, además, sobre el mar territorial y la zona económica exclusiva del litoral de Cantabria.

Dentro de su articulado destaca por su interés para el medio ambiente el Título I sobre protección, conservación y gestión de los recursos marinos. Entre las técnicas que allí se contemplan se encuentra la posibilidad de declarar, en aguas interiores, zonas protegidas por su especial interés para la conservación y regeneración de los recursos marinos, en las que se limitarán las actividades extractivas. Se distinguen tres tipos de zonas (reservas marinas, zonas de acondicionamiento y zonas de repoblación) en función de la finalidad a la que sirven y su declaración corresponde al Gobierno (caso de las reservas) o, en su caso, al Consejero competente en materia de pesca. Por otro lado, para la correcta gestión de los recursos marinos, se prevé también que la Consejería pueda aprobar, mediante orden, planes de recuperación o de gestión de especies, así como delimitar zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos.

En el Título II se regulan las actividades extractivas: pesca en aguas interiores, tanto profesional como recreativa; marisqueo profesional; y explotación profesional de algas y argazos. Estas actividades únicamente podrán realizarse previa obtención de la licencia correspondiente, mediante técnicas, modalidades o artes expresamente permitidas y en las condiciones de ejercicio que fije la Consejería (zonas, fondos, vedas, cupos, etc.)

Por sus especiales características, la acuicultura se regula en un Título aparte, el Título III, que dedica especial interés a la coordinación de la competencia autonómica en la materia (actividad acuícola) con la competencia del Estado para el otorgamiento, en caso de ser necesario, de autorizaciones o concesiones demaniales. Se diferencia así la autorización para la actividad acuícola en dominio público, de la autorización de actividad sobre terrenos privados, así como de las autorizaciones experimentales.

El Título IV se dedica a la ordenación del sector pesquero, esto es, las Cofradías de Pescadores y organizaciones de productores; aspectos relacionados con la flota (establecimiento del puerto base, construcción y modernización de buques); mientras que el Título V regula el desembarco, primera venta y la comercialización de productos pesqueros; el Título VI la formación náutico profesional y deportiva; el Título VII el buceo; y, por último, los Títulos VIII y IX la inspección y control y el régimen sancionador respectivamente.

Esta Ley de pesca, que fue primera Ley del año, se ha visto modificada por la última, la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, con el fin de suprimir algunos preceptos y modificar otros dando cumplimiento así al Acuerdo alcanzado mediante Resolución de 28 de diciembre (BOE de 21 de enero de 2022) en el seno de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad

Autónoma de Cantabria y que pone fin a las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los artículos 13, 27, 89, 94, 108, 109, 110 y 111 de la ley de Cantabria 1/2021, de 4 de marzo, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de Cantabria.

La Ley 2/2021, de 28 de abril, por la que se declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada.

Con esta Ley no se incrementa el número de parques naturales de Cantabria, que siguen siendo cinco (el recién creado, más los de Oyambre; Marismas de Santoña, Victoria y Joyel; Collados del Asón; y Saja, Besaya) pero sí se aumenta en más de 1.500 hectáreas la superficie de la red de espacios naturales protegidos. Y es que esta Ley se superpone al preexistente Parque Natural de las Dunas de Liencres que fue el primer espacio natural protegido de Cantabria, creado mediante Decreto 101/1986, de 9 de diciembre con una extensión de extensión, 194,55 hectáreas. A la figura de este Parque Natural se añadió posteriormente la zona de especial conservación (ZEC) ES 1300004, «Dunas de Liencres y Estuario de Pas», declarada mediante Decreto 18/2017, de 30 de marzo, que incluía otras zonas, además del Parque Natural, con un total de extensión de 544,21 hectáreas. En el mismo año 2017 se aprobó el Plan de ordenación de recursos naturales por el Consejo de Gobierno (Decreto 60/2017, de 7 de septiembre), en el que se propuso la declaración por Ley del parque natural de las dunas de Liencres y costa quebrada que es el que se aprueba con esta Ley 2/2021 y que comprende 1.753,14 hectáreas con terrenos de los municipios de Piélagos, el 59 por ciento del total; de Miengo, el 33 y Santa Cruz de Bezana, el 8 por ciento. El citado Decreto 60/1997 establece el régimen de protección, uso y gestión del Parque al que expresamente se remite la Ley 2/2021 en su artículo 4.

La Ley fue aprobada por amplia mayoría dado que todos los grupos parlamentarios votaron a favor, salvo los diputados de Vox que abstuvieron. Es una Ley breve, con solo cinco artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y dos finales, que cuenta también con un anexo donde describe los límites del parque.

El régimen de protección se regula por remisión al Decreto del año 2017 por el que se aprueba el PORN y en ella se crea, además, un Área de Influencia Socioeconómica, compuesta por la superficie íntegra de los municipios que aportan terreno al Parque, con el objeto de compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas por la declaración mediante su inclusión en el régimen de subvenciones y ayudas públicas que se establezcan. Como órgano de participación social en la gestión del Parque Natural se contempla la creación de un Patronato que sustituye al del Parque Natural de las Dunas de Liencres.

Una curiosidad llama la atención y es el hecho de que a raíz de la aprobación esta Ley 2/2021 se haya convocado y reunido una Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, con el fin de resolver una discrepancia que afecta, en realidad, al Decreto 60/2017, de 7 de septiembre, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada. La discrepancia, que finalmente ha acabado en acuerdo publicado en el BOE de 17 de septiembre de 2021, se centra en el artículo 23.m) del citado Decreto que prohíbe en todo el ámbito del PORN el sobrevuelo sin autorización de la Administración Gestora. La Comunidad Autónoma se ha comprometido a adaptar el precepto a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya disposición adicional undécima prevé que corresponde al Gobierno establecer las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

Finalmente, y como ya es habitual en Cantabria, la ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, Ley 11/2021, de 23 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas, modifica diversas leyes y, entre ellas, algunas con relevancia en materia ambiental.

Entre las leyes afectadas por la Ley de medidas se encuentra la Ley de Pesca a la que más atrás hemos hecho de referencia. Además, en lo que a nosotros interesa, se modifica la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. Su modificación es una reacción a la decisión estatal de proteger el Lobo a nivel nacional que, como es bien conocido, ha pasado a formar parte del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) mediante Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, dejando así de ser una especie cinegética tal y como hasta entonces era al norte del río Duero y, por consiguiente, en Cantabria.

Pues bien, la modificación de la Ley de Cantabria 4/2006 pretende regular las indemnizaciones por los daños causados por el lobo a partir de su inclusión en el Listado LESRPE, dado que conforme a la redacción originaria del art. 42 de la Ley 4/2006, únicamente se prevé indemnizar los daños causados por especies incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas o en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. Con esta reforma del año 2021 el art. 42 incluye la indemnización por los daños efectivamente causados en toda la Comunidad por las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

Se añade también un artículo 47 bis a la Ley de Cantabria 4/2006 a fin de prever la posibilidad de que la Comunidad Autónoma apruebe, mediante Orden de la Consejería, planes de gestión de especies incluidas en el Listado LESRPE que no estén catalogadas como amenazadas en Cantabria, como es el caso del Lobo. Estos planes contemplarán, entre otras cuestiones, medidas de gestión que aseguren su conservación y su compatibilidad con otros usos implantados en el territorio; y, para el caso de que de la especie objeto del plan de gestión cause daños a la ganadería, agricultura, montes o pesquerías, las medidas compensatorias, incluidos los pagos a los que hubiera lugar por los daños causados a terceros; las medidas preventivas para reducir los daños; y las medidas de control de ejemplares que sean precisas.

Por último, se reforma el art. 86 de la misma Ley 4/2006 para incluir entre las infracciones graves el incumplimiento de las prescripciones del plan de gestión de una especie incluida en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

Se reforma también la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, con el fin de procurar una mayor agilidad en los trámites que conlleva la "comprobación ambiental" a la que se sujetan las licencias para la realización de actividades o el establecimiento y funcionamiento de instalaciones, así como para su modificación sustancial, que puedan ser causa de molestias, riesgos o daños para las personas, sus bienes o el medio ambiente y no precisen de autorización ambiental integrada ni declaración de impacto ambiental. Más concretamente se modifica el artículo 32.5 para prever la realización simultánea del trámite de información pública y el de consulta para evacuar informes. También el artículo 34 sobre la declaración responsable y el 37.3 que reduce de 15 a 10 días el plazo para comprobar la remisión completa del expediente, todo ello en aras a una mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración pública.

Se incorpora un artículo nuevo a la ley de medidas en relación con la terminación de expedientes de reclamación previa a la vía judicial en montes de utilidad pública.

Finalmente, se suprime mediante la disposición adicional cuarta el requisito de licencia administrativa previa para la instalación de paneles solares o fotovoltaicos que se sustituye por declaración responsable urbanística en supuestos que no requieran de proyecto técnico de obras de edificación, ni se trate de edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico o se instalen en determinadas ubicaciones.

2.2. NORMAS REGLAMENTARIAS

Dos son las normas reglamentarias aprobadas en 2021 que destacan en materia ambiental: el Decreto 34/2021, de 31 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria; y el Decreto 94/2021 de 11 de noviembre, por el que se regula el Fondo de Mejoras, los Planes Particulares de Mejoras y la Comisión Regional de Montes de Cantabria.

El Decreto 34/2021, de 31 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, crea la Red Cántabra de Senderos Deportivos y el Registro público en el que se prevé incluir todos los senderos de esta naturaleza, homologados y autorizados por la Administración autonómica.

En realidad, esta norma viene a implicar a la Administración de la Comunidad Autónoma en una labor que hasta la fecha venía realizando la Federación Cántabra de Deportes de Montaña y Escalada (FCDME), en sintonía con la correspondiente Federación española, consistente en establecer, identificar, señalizar y regular recorridos de senderismo. A partir de la aprobación de este Decreto, los senderos pasan a ser objeto de autorización, en su caso, por la Administración autonómica y adquieren así la consideración de instalación deportiva a los efectos de la Ley de Cantabria 2/2000, de 3 de julio, del Deporte. Ahora bien, los senderos homologados por la FCDME a la entrada en vigor del Decreto se incorporan inmediatamente a la Red Cántabra de Senderos Deportivos, previa autorización de la Consejería competente en materia de deporte, que se concederá una vez acreditado que el promotor asume su financiación.

La norma excluye de su ámbito de aplicación las sendas y caminos del litoral regulados por el Decreto 51/2010, de 26 de agosto, y se propone crear una red cántabra de senderos de uso público sujetas a condiciones para su autorización y conservación. A tal efecto establece el procedimiento de autorización de los nuevos senderos en el que participan, además de la Consejería competente en materia de deporte, que es quien finalmente concede en su caso la autorización, las Consejerías competentes en materia de desarrollo rural y en patrimonio cultural, además de la FCDME.

La autorización del sendero deportivo tendrá una vigencia de cinco años, renovable a su finalización, e impone al solicitante el deber de mantenimiento y la financiación correspondiente.

El Decreto 94/2021 de 11 de noviembre, por el que se regula el Fondo de Mejoras, los Planes Particulares de Mejoras y la Comisión Regional de Montes de Cantabria, deroga al Decreto 55/1985, de 5 de julio, que hasta la

fecha regulaba esta materia, con el fin de adaptarlo a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que impone el deber de crear un Fondo, cuyo importe que no será inferior al 15% del valor de los aprovechamientos o rendimientos obtenidos en los Montes, y que sirve para atender a la conservación y mejora de los Montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

La norma regula las características del Fondo, los ingresos y los gastos que se pueden imputar, que se limitan a los aprobados en los planes particulares de mejora cuyo contenido y procedimiento de aprobación detalla también la misma norma.

En el aspecto organizativo, la norma regula la Comisión Regional de Montes, órgano colegiado integrado en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, estableciendo su composición, competencias y régimen de funcionamiento. En su composición la norma pretende dar respuesta a las demandas de participación de las Entidades propietarias de los Montes, recogiendo la singularidad de las diferentes zonas de la Comunidad. A tal efecto la norma dispone que formen parte de la Comisión cinco personas representantes de las Entidades titulares de Montes catalogados por cada una de los siguientes grupos de comarcas forestales: - 1 por las comarcas 1, 2 y 3. - 1 por las comarcas 4 y 7. - 1 por las comarcas 5 y 6. - 1 por las comarcas 8, 9 y 10. - 1 por las comarcas 11, 12 y 13.

3. ORGANIZACIÓN

Por lo que respecta a la organización administrativa destaca la creación del Consejo Asesor de Cambio Climático y Medio Ambiente mediante Decreto 76/2021, de 16 de septiembre, que sustituye al preexistente Consejo Asesor de Medio Ambiente (regulado por el Decreto 129/2006) y a la Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático (Decreto 145/2007).

Se le atribuyen funciones de asesoramiento y consulta (informar con carácter previo a su aprobación o actualización de leyes, decretos y estrategias regionales relacionadas con las políticas ambientales de Cantabria); de vigilancia y seguimiento (ejerce de observatorio del cambio climático, la economía circular y la bioeconomía, mediante el seguimiento de las actuaciones que se deriven de las Estrategias de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria y de Economía Circular y Bioeconomía de Cantabria); de propuesta de actuación en materia ambiental; y de participación pública (promueve la información, la participación y la sensibilización ciudadana en materia de lucha contra el cambio climático, el impulso de la transición ecológica, la conservación de la biodiversidad y la prevención de los daños ambientales).

En su composición cuenta con representantes de diversas consejerías del Gobierno de Cantabria, incluida la de Medio Ambiente; el Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA); la empresa pública MARE; la Delegación del Gobierno en Cantabria; la Demarcación de Costas; el Instituto de Oceanografía-Centro Oceanográfico de Santander; la Agencia Estatal de Meteorología; la Conferencia Hidrográfica del Cantábrico, y la Federación de Municipios de Cantabria; la Universidad de Cantabria; la Fundación Instituto de Hidráulica de Cantabria; el Consejo Económico y Social; las organizaciones sindicales y empresariales; la Cámara de Comercio de Cantabria; las organizaciones profesionales agrarias; la Federación de Cofradías de Pescadores; las organizaciones y asociaciones de la Mesa Forestal de Cantabria; los Grupos de Acción Local y los Grupos de Acción Costera, así como asociaciones y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, la Federación Cántabra de Asociaciones de Vecinos y representantes de diversos colegios profesionales.

El Decreto también crea dos Observatorios, el de Cambio Climático y el de Economía Circular y Bioeconomía para informar, en ambos casos, al Consejo sobre las leyes, decretos y estrategias regionales relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático en Cantabria y la economía circular y la bioeconomía de Cantabria.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas de Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla y León han constituido en febrero de 2021 el Comité Técnico del Lobo Ibérico en el Noroeste de la Península Ibérica con el fin de coordinar las medidas de gestión que vayan a llevar a cabo en sus respectivas comunidades autónomas desde la colaboración, la cooperación y el consenso. El Comité se propone, entre otras cuestiones, el estudio conjunto de los datos de cada región, crucial para conocer el estado de conservación de la especie.

4. EJECUCIÓN

Entre las normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel destaca la aprobación del nuevo Plan de Inspección Ambiental de Cantabria 2021-2027 para las instalaciones sometidas a Autorización Ambiental Integrada, mediante Orden MED/18/2021, de 11 de agosto (BOC 19 de agosto 2021), que afecta a un total de 50 instalaciones: 3 instalaciones de combustión; 18 de producción y transformación de metales; 5 industrias minerales; 7 químicas; 9 de gestión de residuos; una industria textil; 4 agroalimentarias y 3 incluidas por su consumo de disolventes orgánicos.

El anterior Plan 2014-2020 dio lugar a inspecciones en 55 instalaciones, algunas de las cuales cesaron en su actividad o dejaron de cumplir con los parámetros necesarios para estar sujetos a esta figura de protección ambiental. Se realizaron un total de 18 inspecciones no programadas con una cuantía global de actuaciones (programadas y no programadas) para dicho periodo de 103, y más de 500 muestras de vertido analizadas.

En octubre de 2021 se aprobó la Orden MED/22/2021, de 7 de octubre, (BOC 18 de octubre) por la que se aprueba el Programa de Inspección 2021-2022 destinado a comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones y evaluaciones ambientales, así como la detección de actuaciones no autorizadas ni evaluadas. A tal efecto se contempla la inspección anual de 5 instalaciones, bienal de 12 y trienal de 32 instalaciones.

Destacaremos también el conflicto que existe en Cantabria, principalmente en la zona de los Valle Pasiegos, por los proyectos de implantación de Parques Eólicos en proceso de tramitación en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El Gobierno de Cantabria ha informado desfavorablemente el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación de los parques eólicos de la Garma y Ribota proponiendo al Ministerio que dicte una Declaración de Impacto Ambiental desfavorable al considerar que existen situaciones e impactos inadmisibles, no compensables y no mitigables por el promotor. A juicio del Gobierno de Cantabria no se ha realizado un análisis adecuado de los efectos sinérgicos y acumulativos con otros parques eólicos con los que comparte infraestructuras y que la evaluación del impacto ambiental debería haberse realizado de manera conjunta para todos ellos ni tampoco se han analizado las afecciones a la red hidrográfica subterránea ni a la red de cavidades de alto valor, todo ello sin perjuicio de las afecciones críticas que producen los parques desde el punto de vista ambiental, paisajístico, cultural y social.

Sí obtuvo, sin embargo, declaración de impacto favorable en 2021, el parque eólico El Escudo que se implantará en la Sierra del Escudo y que está teniendo una contestación social importante. La declaración de impacto ambiental, realizada por la Administración del Estado, se publicó en el BOE de 31 de mayo de 2021 y cuenta con informe favorable de la Comunidad Autónoma de 7 de julio de 2020.

En material subvencional, junto a las líneas de subvenciones y ayudas tradicionalmente dirigidas a la ganadería, agricultura y pesca destacan también las ayudas a la adopción de medidas de prevención contra especies invasoras como la avispa asiática (Resolución de 29 de abril de 2021

publicada en el BOC de 7 de mayo) así como, especialmente, la aprobación mediante Orden MED/12/2021, de 6 de julio (BOC 14 de julio) de las bases que regulan las subvenciones dirigidas a prevenir los daños producidos por el lobo ibérico y el oso pardo con el fin de fomentar la compatibilidad de la ganadería de montaña y la apicultura tradicional con la conservación de las poblaciones cántabras de lobo y oso. Se subvencionan actuaciones tales como la instalación y mantenimiento de cerramientos o mallas electrificadas; el mantenimiento de perros mastines; la construcción o reparación de cercados.

Más atrás hemos hecho referencia a la reacción que en el ámbito legislativo autonómico ha provocado la decisión estatal de incorporar la Lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) mediante Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, dejando así de ser una especie cinegética tal y como hasta entonces era al norte del río Duero y, por consiguiente, en Cantabria. Recordemos que la Ley de Cantabria 4/2006 regula las indemnizaciones por los daños causados por el lobo y que se añade un artículo 47 bis a la Ley de Cantabria 4/2006 a fin de prever que la Comunidad Autónoma apruebe planes de gestión de especies incluidas en el Listado LESRPE (medidas de gestión y medidas compensatorias, preventivas y de control) que no estén catalogadas como amenazadas en Cantabria, como es el caso del Lobo.

Más adelante haremos referencia a la conflictividad que el asunto del lobo ha generado en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En este momento, y por lo que respecta a las medidas ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel, recordaremos que la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se incluye el Lobo entre las especies Silvestres de protección Especial (LESPRE) prevé también que la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 60 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, apruebe antes del 31 de diciembre de 2021, la Estrategia de conservación y gestión del lobo (*Canis lupus*) en España. Sin embargo, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural rechazó en diciembre de 2021 la estrategia de protección del lobo preparada por el Ministerio, dada la oposición de la mayoría de las comunidades autónomas, incluida Cantabria, lo que impidió que se pudiera elevar el documento para su aprobación a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente incumpléndose así el plazo previsto en la citada Orden TED/980/2021.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Destacamos las siguientes Sentencias que, teniendo relación con la Comunidad Autónoma de Cantabria, indican en aspectos vinculados a la protección o gestión ambiental.

5.1. EL LOBO

La protección del lobo está planteando conflictividad desde hace tiempo en Cantabria y, en este sentido, ya comentamos en el anterior Informe del año 2020 la STS 1584/2020, relativa a la acción pública en materia ambiental, en relación con esta cuestión.

En el año 2021 ha cobrado importancia el conflicto entre la CA y el Estado con ocasión de la inclusión del lobo entre las especies silvestres objeto de protección especial. Cantabria, al igual que Galicia, Castilla-León y el Principado de Asturias, recurrió ante la Audiencia Nacional la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, y solicitó a la Sala la medida cautelar de suspensión que le fue denegada mediante Auto de fecha de 13 de diciembre 2021 (Sala de lo contencioso administrativo. Sección 1ª. Ponente: Fernando de Mateo Menéndez).

El Auto deniega la medida cautelar aplicando la doctrina asentada en virtud de la cual cuando se trata normativa tendente a instaurar con carácter general un nuevo régimen jurídico, la jurisprudencia exige que se produzcan "de forma clara y evidente" perjuicios irreversibles. A juicio de la Sala no concurren en este caso dado que los daños que puedan provocar los ataques del lobo, de mantenerse la Orden, "serían perjuicios reparables económicamente, es decir, podrían ser objeto de una indemnización a través de los cauces legalmente establecidos al efecto". En todo caso, consideran que debe prevalecer en sede cautelar el interés general de conservación de la especie, sobre los posibles daños económicos, desestimando la alegación de la CA que afirmaba que la supervivencia de la especie no se iba a ver amenazada por mantener el statu quo previo, pues la Orden protege al lobo por valores distintos a los de su estado de conservación, que no se verían afectados por la suspensión.

También en relación con la gestión del lobo, debemos hacer referencia al recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Conservación del lobo contra la Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, por la que se aprobó el Plan de Gestión del Lobo en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Este Plan era el instrumento previsto en el art. 46bis de la Ley de caza de Cantabria para, entre otras cuestiones, establecer criterios para la gestión de la especie, asegurando su conservación, su aprovechamiento cinegético y su compatibilidad con otros usos implantados en el territorio.

La Sala del TSJ de Cantabria ha desestimado el recurso contencioso-administrativo en Sentencia 50/2022, de 8 de febrero, dado que por aquel entonces, cuando se aprobó el Plan, el lobo era, al norte del río Duero, una especie cinegética no protegida, sobre la que tanto del derecho de la UE como el derecho internacional permiten adoptar medidas de gestión y actividad cinegética dentro de unos límites, esto es, siempre que se mantenga la especie en estado de conservación favorable y que no se comprometa su conservación. La resolución se considera por la Sala suficientemente motivada, sin que el recurrente haya logrado desacreditar con su pericial los datos que la sustentan.

Así las cosas, entre las medidas recogidas en el Plan de Gestión del Lobo, su artículo 6 determina que, por resolución de la Dirección General competente en materia de caza, se establecerá el cupo de extracción de ejemplares de lobo en la Comunidad Autónoma hasta el 31 de julio del año siguiente. Ese cupo se fijó para la temporada 2020-2021 mediante Resolución del Director general de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático de 24 de julio de 2020 en 34 ejemplares (32 de ellos mediante actividad cinegética).

Para la temporada 2021/2022, el cupo se ha fijado fijó en 34 ejemplares (29 de ellos mediante actividad cinegética) igualmente mediante Resolución del Director general de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, de 22 de julio de 2021.

La Resolución fijando el cupo de extracción de lobos se adoptó en julio, antes de que se aprobara en septiembre de 2021 la inclusión del lobo entre las especies silvestres objeto de protección especial mediante la Orden TED/980/2021. La cuestión que debe dilucidarse ahora es qué efectos tiene la Orden estatal sobre la Resolución autonómica.

En este sentido hay que tener en cuenta que la Orden/TED/980/2021 en su disposición adicional primera permite que se sigan aplicando las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobo adoptadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas con anterioridad a la entrada en vigor de la orden, en determinados supuestos muy tasados y bajo circunstancias muy concretas. En todo caso, añade esta disposición adicional, las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio las autorizaciones administrativas concedidas a efectos de su posterior notificación a la Comisión Europea y a los Organismos internacionales pertinentes.

Así las cosas, es seguro que en el año 2022 continuará la conflictividad en este ámbito y deberán ser los tribunales los que clarifiquen el panorama normativo en esta materia.

5.2. DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: EL CONCEPTO DE DUNA

La Sentencia de la Audiencia Nacional 987/2021, de 26 de febrero, resuelve el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Noja contra la negativa de la Administración del Estado a revisar, en un determinado ámbito, la zona del Ris, el deslinde del dominio público marítimo-terrestre aprobado en su día por O.M. de 8 de febrero de 2011.

En 2015, el Ayuntamiento solicitó la revisión del deslinde, en aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, que permite acomodar los deslindes ya ejecutados al nuevo concepto de duna de la misma ley incorpora. En efecto, tras la reforma de la Ley de Costas por Ley 2/2013, solo se considera que forman parte del dominio público las dunas en cuanto resulten necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, lo que excluye de tal concepto a las dunas relictas y las estabilizadas, salvo en casos excepcionales (art. 4 RD 876/2014).

La cuestión se ciñe a un problema de prueba, pues se trata de verificar si las dunas en cuestión son o no "playa y dunas en desplazamiento o secundarias", es decir, si son necesarias para garantizarla estabilidad de la playa y defensa de la costa.

La Sala realiza una valoración conjunta del resultado de todo el material probatorio conforme al principio de libre valoración y concluye que la prueba practicada (planos, informes, abundante material fotográfico, estudios y demás documentación remitida), no ha sido desvirtuada a través de la pericial practicada a instancias del Ayuntamiento de la Villa de Noja, por lo que la pretensión de su demanda no puede prosperar.

5.3. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA (IVPEE) Y SU APLICACIÓN A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

El 2 de marzo de 2021 la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria dictó la Sentencia 62/2021, en la que resuelve el recurso interpuesto por BIOMASA DE CANTABRIA S.L. contra la denegación de su solicitud de devolución de ingresos indebidos correspondiente al IVPEE.

La empresa considera que la normativa española, al crear un tributo de carácter indirecto y naturaleza real que grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica,

vulnera la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, sobre fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables que, además, distorsiona el mercado interior de la energía eléctrica y vulnera la libre competencia (artículo 107.1 del TFUE) puesto que el tributo únicamente grava la producción e incorporación al sistema eléctrico de la energía eléctrica producida en el mercado español y excluye la energía importada contraviniendo la legislación comunitaria sobre el acceso de terceros a la red.

La Sala de Cantabria no planteó cuestión prejudicial ante el TJUE al no albergar dudas sobre la compatibilidad del Impuesto con el Derecho de la UE y el fomento de las energías renovables, concluyendo que el impuesto es de naturaleza directa y que su no imposición a los productos de los demás estados miembros se justifica en el art. 110 del Tratado de Funcionamiento. En consecuencia, llega así a la misma conclusión que el TJUE en su Sentencia de fecha 3 de marzo de 2021, asunto C-220/19, por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planeadas por el TSJ de la Comunidad Valenciana en relación con las Directivas 2008/118/CE, relativa al régimen general de los impuestos especiales, 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Así las cosas, el hecho de que en la Ley 15/2021 no se distinga entre la utilización de fuentes renovables y no renovables para la producción de electricidad o se prescinda del impacto de las actividades de los sujetos pasivos en el medio ambiente no es contrario a la normativa comunitaria. Como dice la STJUE de 3 de marzo de 2021, de la Directiva 2009/28, y en especial del término «podrán», resulta que los Estados miembros no están en absoluto obligados a aplicar sistemas de apoyo para promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables ni, con mayor razón, si deciden aplicar tales sistemas, a configurarlos como exenciones o desgravaciones fiscales.

Una mala noticia, sin duda, para el fomento de las energías renovables.

5.4. PENAL

En el año 2021 se ha dictado la Sentencia 241/2021, de 6 de septiembre, que ha puesto fin al proceso seguido por el Juzgado de lo Penal número 2 de Santander contra el expresidente, varios miembros del Consejo de Administración y el jefe de operaciones de la fábrica Sniace, por vertidos contaminantes al río Saja-Besaya entre los años 2008 y 2010 sin autorización.

Entre los hechos que la Sentencia considera acreditados consta que la empresa carecía de autorización administrativa para realizar vertidos de las aguas derivadas de su proceso industrial al Río Saja- Besaya, (dominio

público hidráulico) dado que el organismo competente para su concesión, la Confederación Hidrográfica del Cantábrico revocó la autorización de vertido que tenía Sniace S.A declarando el carácter abusivo de los vertidos que venía realizando. Que, además, la AAI concedida por la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, de fecha 30 de abril de 2008, tampoco amparaba el vertido dado que establecía que las aguas procedentes del proceso industrial debían verterse a dominio público marítimo terrestre a través de un colector de industriales, autorizando a verter en dominio público hidráulico, río Saja-Besaya, únicamente las aguas de refrigeración y pluviales o de escorrentía y con unos parámetros o condiciones de calidad determinados. Así las cosas, se considera acreditado que los vertidos se realizaron a sabiendas de que carecían de autorización administrativa, alterándose la calidad de las aguas, no respetándose los parámetros acordados en la AAI ni los objetivos de calidad de las aguas fijados en el Plan Hidrológico del Norte.

La evidente dilación del proceso, cuyas diligencias se iniciaron en 2008, han determinado que se aplicara la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas.

La Sentencia condena al jefe de operaciones como autor penalmente responsable de un delito contra el medio ambiente y a los consejeros también, en comisión por omisión, a una pena de tres meses y 15 días de cárcel así como siete meses de inhabilitación para el ejercicio de cualquier actividad relacionada con la emisión de vertidos al medio natural, ordenando a los condenados a indemnizar a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico los perjuicios causados al río y al medio ambiente, siendo la empresa Sniace responsable subsidiaria de las consecuencias civiles derivadas del delito medioambiental.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (Decreto 106/2019, de 23 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria)

- Consejero: Juan Guillermo Blanco Gómez
- Secretario General: Francisco José Gutiérrez García
- Directora General de Desarrollo Rural: María Luisa Pascual Mínguez

- Subdirectora General de Ayudas Comunitarias: Sira de Frutos Candel
- Directora General de Ganadería: Beatriz Fernández Quintana
- Directora General de Pesca y Alimentación: Marta Ana López López
- Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático: Antonio Javier Lucio Calero
- Subdirector General de Medio Natural: Ángel Luis Serdio Cosío
- Subdirectora General de Control Ambiental: Leyre Rodríguez Albizua

Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA (organismo autónomo creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo; el Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

- Director: Agustín Ibáñez Martínez

Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S.A., M.P; MARE SA, MP (sociedad pública mercantil surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S.A.» [autorizada por Decreto 31/1991, de 21 de marzo], mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, que vino a ampliar su objeto social y modificar su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]). Actualmente, desde el Decreto 45/2020, de 9 de julio, es un medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de los poderes adjudicadores de ésta.

- Director: José María Díaz González

Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC (creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, y por Decreto 21/2014, de 3 de abril). El Consejo Asesor de Cambio Climático y Medio Ambiente, creado mediante Decreto 76/2021, de 16 de septiembre, que sustituye al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a la Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático, no se ha constituido aún formalmente en 2021.

Comisión para la Comprobación Ambiental (su composición se regula por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre; por Orden de 1 de septiembre de 2011 se ha delegado la presidencia de este órgano en la Dirección general de Medio Ambiente).

Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1ª de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).

Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual composición y funcionamiento se regula por el Decreto 191/2019, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 163/2003).

Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Urbanismo

Los órganos con más significativa competencia ambiental son:

- Consejero: D. José Luis Gochicoa González
- Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio:
Francisco Javier Gómez Blanco

Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).

Incidencia en las políticas ambientales de Castilla-La Mancha de los instrumentos de recuperación económica y adaptación al cambio climático

Nuria María Garrido Cuenca

Francisco Delgado Piqueras

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA MORATORIA A LA AUTORIZACIÓN DE MACROGRANJAS Y LA ELIMINACIÓN DE LA TASA DE DEPÓSITO EN VERTEDERO. 3. GESTIÓN DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA. 3.1. La revisión de la planificación hidrológica y adaptación al cambio climático 3.2. Una nueva ley regional del agua. 4. PLANES ESTRATÉGICOS. 4.1. Estrategia de economía circular. 4.2. Estrategia regional de la Agenda 2030. 4.3. Plan Castilla La Mancha-avanza. 5. ESPACIOS NATURALES. 6. FOMENTO: LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS *NEXT GENERATION* EU PARA POLÍTICAS AMBIENTALES. 7. JURISPRUDENCIA. 7.1. Relaciones entre el planeamiento urbanístico y modificaciones pendientes de aprobación en la Red Natura 2000. 7.2. Requisitos de los planes de gestión de espacios de la Red Natura 2000. 7.3.- Autorización ambiental integrada de explotaciones ganaderas. 7.3.1. Distancias mínimas a núcleos urbanos y asentamientos ilegales. 7.3.2. Carácter mínimo de las distancias fijadas en la normativa básica estatal.

RESUMEN Esta crónica da cuenta de las novedades que el año 2021 ha traído para la política ambiental de Castilla-La Mancha desde el plano legislativo, administrativo y jurisprudencial. Entre ellas, se destaca la incidencia de los instrumentos de adaptación al cambio climático, como pueden ser los planes hidrológicos, o de recuperación económica, especialmente de los fondos *Next Generation UE*.

ABSTRACT: This paper presents the novelties that the year 2021 has brought to the environmental policy of Castilla-La Mancha from the legislative, administrative and jurisprudential levels. Among them, the impact of the instruments for climate change adaptation, such as hydrological plans, or those for the economic recovery, especially the Next Generation EU funds.

PALABRAS CLAVE: Castilla La Mancha. Medio ambiente. Economía circular. Aguas.

KEYWORDS: Castilla-La Mancha. Environment. Water. Circular economy.

1. VALORACIÓN GENERAL

De sequía legislativa se puede calificar el año 2021 desde la perspectiva ambiental, rota con la Ley 2/2022, de 18 de febrero, “de Aguas de Castilla-La Mancha. Su objeto son los abastecimientos de las poblaciones y la recolección y depuración de las aguas residuales urbanas, para cuya financiación se crea un nuevo tributo. La depuración, junto con la desalinización del agua del mar debería servir para atender las necesidades de la cornisa mediterránea y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, los proyectos de revisión de los planes hidrológicos de cuenca para el periodo 2022-2027 que se han conocido durante 2021 amenazan con recortes para las dotaciones y regadíos en Castilla-La Mancha.

Como novedad más destacable nombraríamos los programas de ayudas que aplican los fondos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia, provenientes del instrumento *Next Generation UE*, al fomento de actividades ligadas a los residuos, el autoconsumo con energías renovables, la eficiencia energética o la rehabilitación de edificios.

La aprobación e implementación de planes y estrategias sobre economía circular, agenda 2030, espacios naturales y otros marcan la línea de continuidad con la política ambiental establecida.

En el terreno de la polémica política y social pueden citarse las decisiones normativas y administrativas atinentes a las granjas de cerdos, que inevitablemente han llegado también a la vía judicial. En esta sede se han resuelto finalmente las disputas relativas a los planes de gestión de las zonas de especial conservación y de protección de aves aprobados en 2017 y publicados en 2019.

2. LA MORATORIA A LA AUTORIZACIÓN DE MACROGRANJAS Y LA ELIMINACIÓN DE LA TASA DE DEPÓSITO EN VERTEDERO

El sonado debate en torno a las macrogranjas que ha estado en la agenda política nacional durante meses, se ha resuelto en Castilla la Mancha con la inclusión en la Ley núm. 1/2022 de 14 de enero, de medidas tributarias y administrativas (Ley de acompañamiento a los presupuestos regionales) de una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2024, que incluye nuevas autorizaciones ambientales integradas o modificaciones que supongan ampliación de capacidad. Esta decisión tiene como fin estimular la necesaria transformación del sector, los trabajos de I+D+i y la consecución de productos de valor añadido, para que se incorporen en tales instalaciones sistemas tecnológicos apropiados para el tratamiento, valorización y separación de sólidos - líquidos de purines, cumpliendo con la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos (art.5).

Esta disposición supone la modificación de la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, eliminando y sustituyendo el anterior "tributo depósito en vertedero" que se regulaba en la Disposición Final Segunda y que preveía su entrada en vigor para enero de 2021, para gravar el depósito de residuos no recuperados, industriales peligrosos, residuos industriales no peligrosos y residuos de construcción y demolición en vertedero, así como la reinversión de su recaudación en mejorar la gestión y planificación.

De este modo, Castilla-La Mancha es la única comunidad autónoma del centro peninsular que no grava arrojar residuos en vertedero. Singularidad que, según los datos oficiales, está propiciando la entrada masiva de residuos industriales foráneos a los vertederos de la región. Aunque la nueva Ley estatal de residuos impondrá este tipo de impuesto en todo el territorio nacional, hasta su aprobación (ahora está en tramitación en

el Senado), nuestra Comunidad Autónoma es candidata idónea al destino final de la basura industrial. Como ejemplo, el macrovertedero de Almonacid del Marquesado (Cuenca), propiedad del Grupo Griño, el más grande del país, recibió en 2020 (según datos oficiales de la Consejería de Desarrollo Sostenible) 257.716,8 toneladas de residuos, de los que el 86,9% provenían de otros territorios. La mayor parte de los residuos que entraron acabaron en el macrovertedero conquense, puesto que solo se recuperó el 0,15% de los residuos.

3. GESTIÓN DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA

3.1. LA REVISION DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y ADAPTACION AL CAMBIO CLIMÁTICO

La agenda en materia de aguas en este año ha sido relevante, con temas que han ido desde el proceso de planificación hidrológica en marcha, la tramitación de la nueva Ley del agua regional y la aplicación de los fondos de recuperación y resiliencia.

El BOE de 22 de junio de 2021 publicó el Anuncio de la Dirección General del Agua que inició el periodo semestral de consulta pública de los proyectos de planes hidrológicos y de los planes de gestión del riesgo de inundación y "Estudio Ambiental Estratégico conjunto" referidos a los procesos de revisión correspondientes a las demarcaciones hidrográficas de competencia estatal. Salvo las del Cantábrico Occidental, Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Ceuta y Melilla, todas las demás afectan en mayor o menor proporción a Castilla-La Mancha: Guadalquivir, Duero, Tajo, Guadiana, Segura, Júcar y Ebro.

Aunque no podemos adelantar una valoración definitiva, mientras los planes no sean aprobados por el Consejo de Ministros, sí cabe mencionar que son muchas las previsiones de los primeros planes hidrológicos 1998 todavía pendientes de ser cumplidas. Por ejemplo, la implantación de unos auténticos caudales ecológicos en el río Tajo, cuya ilegalidad ha sido declarada por SSTS 309, de 11-3-2019 y 339/2019, de 14-3-2019, entre otras. O la sustitución de 80 hm³ de bombeos de aguas subterráneas para riego por caudales de aguas superficiales del Júcar. O la transferencia de 50 hm³ anuales de aguas del Tajo para abastecimientos urbanos y necesidades ambientales en la cuenca del Guadiana.

Con carácter general, los borradores de los planes hidrológicos para el periodo 2022-2027 parten de que España ya está sufriendo serias alteraciones del régimen hídrico y nos alertan de que las previsiones a medio y largo plazo

van por una reducción de la disponibilidad de agua, del aumento de las superficies áridas o semiáridas y de una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos extremos como avenidas y sequías. En cifras globales, la reducción del agua disponible para los distintos usos que se maneja es del 5% para 2030 y del 15% para 2050; que lógicamente varían mucho en la diferente realidad de cada cuenca.

Ante esto, el Gobierno propone corregir las prácticas que han conducido a la sobreexplotación de los acuíferos, la contaminación de las masas de agua y el deterioro de los ríos. Así, la nueva planificación avanza en la determinación de las necesidades hídricas de lagos y humedales, pues de los 54 casos considerados en los anteriores planes se pasa a 123 en esta revisión. También aumenta la implementación de caudales ecológicos de los ríos, que pasa de 170 a 405 masas. Además, los Planes apuestan por la recuperación de acuíferos, la restauración de los ríos para revertir su deterioro hidromorfológico y por gestionar el riesgo de inundación.

Los Planes prestan especial atención a la protección de la Red Natura 2000, promoviendo nuevas Reservas Hidrológicas y la lucha contra las especies invasoras. Como casos principales se apunta al Delta del Ebro, el Mar Menor, Doñana, los humedales de La Mancha o La Albufera de Valencia.

También tienen el objetivo de reducir las presiones que soportan las masas de agua, fomentando la depuración, el ahorro y la reutilización del agua, de modo que se pueda asegurar la calidad y cantidad del recurso para atender las demandas.

Así, los planes se plantean reducir las extracciones en las masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo mediante su sustitución por superficiales y, allí donde no sea suficiente, se plantean restricciones al uso del agua subterránea.

En lo que se refiere al impulso de la seguridad hídrica, para mejorar las garantías de suministro la nueva planificación dará mayor protagonismo a la desalación y a la reutilización. A nuestro juicio, estas alternativas resultas esenciales para corregir la disminución natural de agua por efecto del cambio climático, y debería apostarse por incrementar la producción de agua en la misma proporción. La depuración de las aguas residuales, además de ser un imperativo para cumplir la legislación sobre calidad de los ríos, incrementa las disponibilidades de agua, pues la que se regenera puede servir para nuevos usos. Por su parte, la desalación de agua del mar permite aliviar la escasez de los territorios litorales con estrés hídrico y liberar recursos que son indispensables para la España seca del interior. Dicho claramente, la

España mediterránea dispone de una fuente accesible de recursos hídricos para atender sus necesidades sin detraerlos zonas del interior peninsular que, como Castilla-La Mancha, sufren carencias de agua aún mayores y los necesitan para su propio desarrollo y la sostenibilidad ambiental.

La inversión total prevista para el sexenio 2022-2027 se aproxima a los 21.000 millones de euros. De los cuales, 8.000 millones los ejecutará la Administración del Estado a través de la Dirección General del Agua, las Confederaciones Hidrográficas y las Sociedades Estatales. Sin embargo, lo presupuesto para el total de las actuaciones de desalinización y reutilización por el conjunto de las Administraciones es el más pequeño de todos, pues apenas llega a 1.000 millones, menos del 5% de esta inversión.

Para el desarrollo de estas inversiones en los próximos tres años, se cuenta con 1.700 millones de euros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En concreto, 650 millones para saneamiento, depuración, reutilización y seguridad de las infraestructuras; 800 millones para la restauración de los ecosistemas fluviales, la recuperación de acuíferos y la mitigación del riesgo de inundaciones y 200 millones para la transición digital en el sector del agua.

Aun así, los borradores prevén reducir en 1.700 hm³ el agua reconocida disponible en los próximos tres años, lo que supone una bajada del 6% respecto de los 28.000 hm³ reconocidos en las 10 demarcaciones hidrográficas estatales. La mayor parte de esta reducción -1.000 hm³- se le aplica a la agricultura.

En nuestra opinión, la adaptación al cambio climático no debería consistir en una resignada reducción de las dotaciones sino, como decimos, en incrementar los recursos disponibles mediante la desalación y la depuración, como otrora se hizo mediante otro tipo de obras hidráulicas (embalses, acueductos, pozos). La mejora de la eficiencia es siempre deseable, especialmente en las cuencas que, por ser excedentarias, no se cuida y se sigue regando a manta como antaño. Pero no se puede pensar que vaya a crecer mucho en las cuencas deficitarias en las que desde hace tiempo se ha venido incrementando hasta el máximo de sus posibilidades. Nuestro país no puede renunciar al nivel de garantía en cuanto al uso del agua que actualmente se ha logrado, pues ello afectaría negativamente a otros objetivos cardinales como son la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el empleo y la despoblación de la España interior, lo que no haría sino desmentir la justicia de la transición energética, ahondando las inequidades de la política hidráulica.

La desalación y la depuración de las aguas residuales hoy en día no son ningún misterio, pues son procedimientos que están perfectamente experimentados para generar nuevos recursos hídricos. Además, los avances tecnológicos, como la osmosis inversa, lo han abaratado considerablemente. El principal hándicap hasta ahora era el alto coste energético, que hacía su precio prohibitivo para la agricultura. Entonces la cuestión es obtener una energía a bajo coste, como la que ofrecen las energías renovables. Por tanto, la solución de la ecuación que plantea el reto de la escasez de agua es incrementar los recursos disponibles con energías renovables capaces producir agua a un precio asequible para la agricultura de regadío, que es la que tiene futuro. Las cifras indican que esto es ya una realidad, por lo que resulta inaplazable la reforma del sistema de fijación del precio de la luz para desvincularlo de otras fuentes que, como el gas, son extremadamente volátiles.

3.2. UNA NUEVA LEY REGIONAL DEL AGUA

Por otro lado, durante este año ha sido tramitada la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha (DOCM de 28 de febrero de 2022), que sustituye a la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, "de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha" y la Ley 12/2002 "del ciclo integral del agua". Como las que sustituye, la nueva ley se ocupa esencialmente de los abastecimientos de agua potables, del saneamiento y depuración de las aguas urbanas. Entre sus novedades más polémicas destaca la instauración de un nuevo impuesto al agua denominado "canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua o canon DMA". Es un tributo propio, de carácter real e indirecto y de finalidad extrafiscal, que pretende gravar el uso y consumo del agua, "a causa de la afección al medio que su utilización produce". Su recaudación se presenta como finalista, para "la ejecución de inversiones en infraestructuras del ciclo integral del agua en la región y a la mejora de los ecosistemas acuáticos". Dicho más claramente, para financiar la construcción y funcionamiento de las depuradoras de aguas residuales.

4. PLANES ESTRATÉGICOS

4.1. ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR

Para implementar lo establecido en la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla La Mancha, ha sido aprobada mediante Decreto 17/2021, de 2 de marzo la Estrategia de Economía Circular y el [Plan de acción de Economía Circular Castilla la Mancha 2021-2025](#) (18 de marzo). Ambos instrumentos se han elaborado bajo la dirección de la Consejería de Desarrollo Sostenible y en coordinación con las consejerías

competentes en materia de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio. El amplio catálogo de acciones y medidas se ha completado con la creación del [Portal de Economía Circular de Castilla la Mancha](#) que las da a conocer. También se ha constituido formalmente, el 27 de mayo 2021, la [Comisión de coordinación y colaboración](#), integrada por los actores implicados para el desarrollo de los principios y avanzar en la transición de la economía lineal hacia el modelo pretendido.

En el marco de los objetivos de la Estrategia nacional, “España Circular 2030”, publicada el 2 de junio de 2020, el plan de acción autonómica, con un horizonte 2030, concreta los siguientes:

- Reducción de la generación de residuos industriales y domésticos en un 15 % en relación a los generados en 2010.
- Objetivos de preparación para la reutilización de RAEE establecidos en el Anexo XIV apartados A y B del Real Decreto 110/2015 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria (hogar, consumo minorista y cadenas de producción y suministro) en un 50% respecto al año 2020.
- Incrementar en un 10 % la reutilización de agua respecto al año 2020.
- Incrementar el gasto en I+D+i en materia de economía circular en un 25% en relación al gasto de 2018.
- Incrementar el uso energías renovables en un 30 % sector agroalimentario, 30 % en el sector industrial y 20 % en el sector del turismo respecto a los datos de 2010.

4.2. ESTRATEGIA REGIONAL DE LA AGENDA 2030

Por otro lado, el Acuerdo de 22 de junio 2021 aprueba la [Estrategia Regional de la Agenda 2030 de Castilla-La Mancha](#), que contiene un nutrido grupo de medidas relacionadas con el medio ambiente.

A través de esta Estrategia se pretende visibilizar, sensibilizar y transmitir la importancia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en las tres dimensiones que abarcan: social, ambiental y económica. Se perfila como la herramienta de coordinación

interadministrativa y de participación social, así como la hoja de ruta y guion para la ordenación e implementación de todas las actuaciones que se lleven a cabo en la Comunidad Autónoma, tendentes a la consecución de un desarrollo regional basado en criterios de sostenibilidad.

La Estrategia viene determinada por cuatro ejes y 27 líneas de actuación. Destacando los objetivos con fin marcadamente ambiental que se concretan en aquellos ejes, señalamos:

- I. Promoción de la gestión pública basada en criterios de sostenibilidad: inclusión de criterios ambientales en todas las formas de contratación pública.
- II. Impulso de un modelo económico, social y ambiental sostenible: Fomento del desarrollo agroecológico local, con sistemas agrícolas, ganaderos y forestales sostenibles, iniciativas empresariales enfocadas a este objetivo y un turismo rural de calidad, adaptados a la realidad tecnológica y a las características paisajísticas, socioambientales y usos tradicionales del entorno, siguiendo criterios de eficiencia energética y sostenibilidad. Programa de soberanía y sostenibilidad alimentaria.
- III. Gobernanza y establecimiento de alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil: Estímulo de las iniciativas locales a través del impulso de la Red Local 2030 de Castilla-La Mancha.
- IV. Formación, información y sensibilización de la ciudadanía: Estrategia de educación ambiental en Castilla-La Mancha. Horizonte 2030.

Para implementar estas políticas, desde el punto de vista organizativo, se han creado, por un lado, las Comisiones Provinciales de Seguimiento de la Agenda 2030 y la Subcomisión de Coordinación de la Agenda 2030 (Orden núm. 65/2021 de 4 de mayo. LCLM 2021\476). Y la Comisión de Educación Ambiental de Castilla La Mancha (Decreto núm. 70/2021 de 8 de junio. LCLM 2021\531)

En fin, como medida más específica y para alinear la política de gestión de residuos con los principios de economía circular y desarrollo sostenible, destacamos la modificación del Decreto 78/2016, de 20-12-2016 (LCLM 2016\329), por el que se aprueba el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha (Decreto núm. 26/2021 de 23 de marzo, LCLM 2021\287).

4.3. PLAN CASTILLA LA MANCHA-AVANZA

En tercer lugar, hacemos referencia al [Plan Castilla-La Mancha Avanza](#) que es la Estrategia Regional para la Recuperación y Transformación 2021-2027, aprobada el 27 de julio de 2021.

Este instrumento refleja las diferentes posibilidades de financiación de proyectos e iniciativas de la región, aunando actuaciones amparadas por el instrumento temporal y excepcional "Next Generation UE" y sus dos vectores principales, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios Europa (REACT-UE). Además, permitirá el posterior acoplamiento de los fondos correspondientes al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, de modo que se optimicen las actuaciones financiables con fondos europeos en todos los ámbitos del territorio regional.

En el Plan se han diseñado 10 vectores estratégicos, que totalizan 53 líneas de actuación y 134 proyectos, con una inversión pública estimada de 5.548 millones de euros. Destaca entre las líneas principales de acción un ambicioso catálogo de proyectos medioambientales, entre los que destacamos:

Vector 1: Invertir y fomentar infraestructuras verdes y la puesta en valor de sus ecosistemas y de los recursos asociados a ellos, que incluye estos proyectos resaltables: digitalización y puesta en valor de los servicios ecosistémicos de Castilla-La Mancha (biodiversidad, carbono, protección de los suelos, agua y servicios recreacionales) de los espacios de la Red Natura 2000 de Castilla-La Mancha; creación del "Observatorio de Cambio Climático y Salud: Infraestructura integral red de calidad del aire, red de clima y red de aerobiología" con estudios y proyectos de investigación asociados Horizonte 2021-2025; modernización y mejora de eficiencia de las redes de agua potable, mejora del abastecimiento, incidiendo en el tratamiento de las aguas residuales para su reutilización, Programa de Depuración de Castilla-La Mancha; mejora de eficiencia y modernización de las infraestructuras de regadío de Castilla-La Mancha.

Vector 2: Consolidar y ampliar la posición de liderazgo de Castilla-La Mancha en el desarrollo de las energías renovables, incluyendo la apuesta por el desarrollo en la región del hidrógeno renovable. En este Vector se incluyen iniciativas como: reducción de emisiones por sustitución de sistemas de climatización e implantación de renovables para autoconsumo en explotaciones agrícolas y ganaderas y en instalaciones de regadío; reducción de emisiones de CO₂ con actuaciones de instalaciones de energías renovables para autoconsumo con o sin acumulación para Pymes y

Autónomos del sector Industrial/Comercial/Turística/Manufacturera "Proyecto CLM Verde"; sustitución de cubiertas de material de amianto por instalaciones de energías renovables en establecimientos y edificios; desarrollo del Clúster del Hidrógeno de Castilla-La Mancha, proyectos de infraestructuras que potencian el hidrógeno como combustible renovable y Desarrollo de Proyecto de Movilidad Pública con Hidrógeno

Vector 3: Desarrollar una cadena de valor agroalimentaria del siglo XXI: competitiva, sostenible, innovadora y digitalizada.

Vector 4: Desarrollar la Economía Circular en todos los ámbitos. Destacando actuaciones en el sector de la gestión de residuos y el diseño y ejecución de Parque tecnológico de economía circular y centro de innovación (HUB) asociado.

Vector 6: Apostar por la rehabilitación energética, especialmente en el medio rural, y comenzando por la propia Administración.

5. RECURSOS NATURALES

En este periodo ha sido aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Cabañeros mediante Decreto núm. 69/2021 de 1 de junio. (LCLM 2021\520). También se modifica el Decreto 215/2010, de 28-9-2010 (LCLM 2010\322), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara (Decreto núm. 32/2021 de 6 de abril. LCLM 2021\330).

Se han declarado como Monumentos Naturales el Morrón de Villamayor en el término municipal de Villamayor de Calatrava (Ciudad Real) mediante Decreto núm. 41/2021 de 20 de abril. LCLM 2021\421 y el Monumento Carbonífero de Puertollano en el término municipal de Puertollano (Ciudad Real) por Decreto núm. 40/2021 de 20 de abril. LCLM 2021\420.

En fin, se ha modificado el Decreto 346/2008, de 28-11-2008 (LCLM 2008\461), que declara el Refugio de Fauna Campo de Calatrava en los términos municipales de Ballesteros de Calatrava, Ciudad Real y Villar del Pozo de la provincia de Ciudad Real (Decreto núm. 6/2021 de 19 de enero. LCLM 2021\168).

6. FOMENTO: LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU PARA POLÍTICAS AMBIENTALES

Entre las múltiples medidas de fomento de este periodo destacan todas aquellas derivadas de la implementación de la financiación de los nuevos fondos europeos *Next Generation-UE* y el Plan Estatal de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), ligados especialmente a los programas regionales de Economía Circular. Para facilitar su gestión destaca la aprobación de la Ley núm. 4/2021 de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Son destacables, en materia de gestión de residuos, la Orden núm.183/2021, de 15 de diciembre (que modifica en parte la anterior Orden 134/2021, de 8-9-2021 (LCLM 2021\700), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas contempladas en el Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos financiado por la Unión Europea-*Next Generation EU*, y en el Programa de Economía Circular y el Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA) financiado con fondos estatales.

Y en materia de energías renovables y autoconsumo, la Orden núm. 180/2021 de 9 de diciembre (LCLM 2021\883), que aprueba la convocatoria de los programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable establecidos en el Real Decreto 477/2021, de 29-6-2021 (RCL 2021\1253), por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -financiado por la Unión Europea- *Next Generation EU*.

De orden general destacamos la convocatoria de ayudas contempladas en los Planes de Impulso al Medio Ambiente Cambio Climático (PIMA-CC) para la puesta en marcha de acciones de lucha contra el cambio climático, que integran a su vez, la política de cambio climático con las políticas de calidad ambiental (Orden núm. 51/2021 de 9 de abril. LCLM 2021\365)

Específicamente en el ámbito de la eficiencia energética en Pyme y gran empresa del sector industrial (Orden núm. 20/2021 de 10 de febrero. LCLM 2021\211 y Orden núm. 164/2021 de 4 de noviembre. LCLM 2021\827); y para rehabilitación energética en viviendas y en edificios de viviendas existentes, en ejecución del programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto

demográfico (Programa PREE 5000) de Castilla-La Mancha (Resolución de 28 de octubre 2021. LCLM 2021\780) y en explotaciones agropecuarias de acuerdo con las bases establecidas en el Real Decreto 149/2021, de 9-3-2021 (Resolución núm. 149/2021 de 9 de marzo. LCLM 2021\914) y Resolución de 1 de junio 2021. LCLM 2021\513). Y se han convocado las ayudas del Programa de incentivos a la movilidad eléctrica (Programa Moves III). Extracto BDNS (Identif.): 574801 (Resolución de 9 de julio 2021. LCLM 2021\609)

7. JURISPRUDENCIA

7.1. RELACIONES ENTRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y MODIFICACIONES PENDIENTES DE APROBACIÓN EN LA RED NATURA 2000

La Sentencia del TSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), núm. 294/2021 de 29 noviembre (JUR 2022\11350) desestima la impugnación del Plan de Ordenación Municipal de Oropesa y Corchuela (Toledo) por parte del propietario de tres parcelas que quedaban desclasificadas como suelo urbanizable de uso industrial. La discrepancia obedece a que el POM incluye la propiedad del recurrente dentro de los límites de LIC y ZEPA llanuras de Oropesa, sin tomar en consideración las condiciones físicas del terreno, que no reúne aptitud para acoger un hábitat protegido ni ninguna de las especies catalogadas en la Directiva de protección de las aves.

Se da el caso de que las parcelas del recurrente quedaron incluidas, en virtud de los límites originales recogidos en la decisión de la Comisión Europea 2006/613/CE de 19 de julio de 2006, dentro del espacio de la Red Natura 2000 Llanuras de Oropesa, Lagartera y Calera y Chozas. Atendiendo a esta delimitación, el POM reclasificó estos terrenos, a pesar de que la Comunidad Autónoma ha propuesto un ajuste de estos límites para subsanar errores de escala y conseguir una delimitación más coherente con la realidad, tratándose de cambios no significativos en el área protegida que no alteran su integridad.

Sin embargo, el Tribunal considera que

"... esta propuesta de modificación que solamente será válido en el momento en el que la Comisión europea lo apruebe después de comprobar que concurren los requisitos y justificaciones que arriba hemos detallado. Hasta tanto no conste esa decisión de actualización los límites del espacio de

la Red Natura 2000 llanuras de Oropesa, Lagartera y Calera y Chozas son los recogidos en la decisión de la Comisión europea de 16 de julio de 2006."

En consecuencia, el POM no podía tomar clasificar de otro modo esos terrenos controvertidos, pues la competencia para modificar los límites o excluir determinado terreno o parcela de un territorio o espacio de los de Red Natura 2000 no corresponde al Ayuntamiento al acordar la aprobación provisional del POM ni a la Comisión Provincial de Urbanismo que lo aprueba definitivamente.

7.2. REQUISITOS DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000

La aprobación de los planes de gestión de espacios de la Red Natura 2000 mediante las Ordenes 63/2017, de 3 de abril, relativa a las ZEPAs de aves esteparias, y 155/2017, de 5 septiembre, relativa a diversas ZECs, entre ellas la del Alto Tajo o las Lagunas de Ruidera, fue impugnada por diversos ayuntamientos, asociaciones y empresas afectadas.

En un primer pronunciamiento, la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de CLM anuló la Orden 63/2017, por falta de publicación en el DOCM, entendiéndose que por tratarse de una disposición de naturaleza reglamentaria no era suficiente con dar noticia de dicho acuerdo y remitir el contenido a una página web de la consejería.

Como consecuencia, la JCCM procedió a dictar nuevas órdenes y publicar íntegramente el contenido de todos los planes de gestión en el DOCM (Ordenes 77/2019, 89/2019, 92/2019, 93/2019 de 5 junio), que también fueron impugnadas, dando lugar así a las Sentencias del TSJ CLM núm. 98, 99, 100 y 111, de 19 de abril de 2021 y núm. 135/2021, de 7 junio (RJCA 2021\1613). Todas estas sentencias sientan doctrina común sobre las cuestiones controvertidas que resumimos a continuación, tomando como referencia la citada en último lugar, referida al plan de gestión de la ZEC Lagunas de Ruidera:

1º) La orden impugnada sí debe ser anulada al no publicar su contenido completo en el boletín oficial correspondiente, por infracción del principio de publicidad de las normas, pues el DOCM da noticia exclusivamente de la Orden en la que se aprueba, pero no publica contenido alguno del Plan ni siquiera la zonificación del territorio y de la regulación de los usos y actividades para cada una de las zonas.

2º) La competencia para la aprobación de los planes de gestión corresponde a la Consejería con competencias en materia ambiental, sin que exista en la normativa estatal o europea, como tampoco en la jurisprudencia ningún argumento que permita avalar la necesidad de aprobación del plan de gestión impugnado por medio de un Decreto y no una Orden de la Consejería competente. Señalan las sentencias que estas órdenes tienen su habilitación legal en la Directiva 79/409/CEE, de 2 abril 1979, "de protección de las aves" y en la Ley autonómica 9/1999, de 26 de mayo, "de Conservación de la Naturaleza".

3º) La memoria económica no ha constituido en un mero formalismo con la finalidad de aparentar el cumplimiento de un requerimiento, pues queda justificado el contenido económico donde se plasma una forma de financiación que no podía ser directa sino a través de diversos instrumentos que han ido cristalizando a través de distintas actuaciones. Además, considera que *"no es necesario que sea una determinación exhaustiva y absoluta sobre tales medios financieros sino que basta con que se permita conocer que los fines de las declaraciones del Plan pueden ser cumplidos con los medios económicos descritos"*.

4º) Los planes de gestión son instrumentos de planificación diseñados específicamente para las ZEC designadas en aplicación de la Directiva 92/43, al margen de la regulación prevista para los PORN, de los PRUG y otros instrumentos de planeamiento de espacios naturales protegidos que regulan en la citada ley autonómica. En ese sentido, existen diferencias en cuanto a su contenido, pues a los planes de gestión no se les exige la delimitación territorial ni la definición e indicación de los recursos y ecosistemas. También el régimen de aprobación es distinto, pues la del PORN corresponde al Consejo de gobierno y la del plan de gestión a la Consejería competente.

5º) Por lo que respecta al alcance de las medidas que puede incorporar un plan de gestión, estas serán las de conservación en cada caso necesarias, en función de las exigencias ecológicas de los recursos naturales que hayan motivado su designación o declaración. Entiende el Tribunal que los usos y limitaciones que definen las medidas previstas en el plan de gestión no se extienden a usos ya existentes. Y además existe previsión de que en el supuesto de que se limiten o prohíban usos o actividades conformes con el ordenamiento jurídico procederá su adecuada indemnización, por lo que concluye que las medidas que incorpora el Plan de gestión no carecen de justificación ni de cobertura legal ni contravienen el principio de jerarquía del planeamiento en materia de recursos naturales.

7.3. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DE EXPLOTACIONES GANADERAS

7.3.1. DISTANCIAS MÍNIMAS A NÚCLEOS URBANOS Y ASENTAMIENTOS ILEGALES

La STSJ CLM Sala C-A Sec. 1ª 28/2021, de 8 de febrero, versa sobre el procedimiento de autorización ambiental integrada de una explotación porcina de 3000 plazas de cebo, en el término municipal de Albacete.

La singularidad del caso es que, posteriormente a la licencia de actividad otorgada por el Ayuntamiento conforme al planeamiento urbanístico, aparece un asentamiento ilegal que reduciría la distancia mínima de la explotación respecto a núcleos de población. En concreto, el PGOU de Albacete establece una distancia mínima de 1.000 m a límite de suelo urbano en urbanizaciones y pedanías, y 2.000 m al límite de suelo urbano en Albacete, para establos, residencias y criaderos de animales. Mientras que la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente de Albacete, establece que las actividades o industrias que originen deyecciones de animales o produzcan residuos malolientes deberán emplazarse como regla general, a una distancia de 2.000 m, a contar del núcleo más próximo de población agrupada. De ahí que se discuta si dicho asentamiento ilegal puede considerarse un núcleo de población.

La Sentencia se centra en diferenciar los distintos trámites del procedimiento de autorización ambiental integrada. El primero es la presentación de la solicitud por el interesado, a la que debe acompañar, entre otros, el Informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (art.15 Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, "Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación". Si este es desfavorable -como en el caso ha sucedido y se discute por el actor-, se archiva el expediente. De haber sido admitida la solicitud, se continuaría con los siguientes trámites, entre ellos el informe del ayuntamiento "sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia" (Art. 18) .

Esta regulación de los distintos y sucesivos trámites del procedimiento, servirá a la estimación parcial de la petición de la actora pues "revela o pone de manifiesto que la solicitud no era contraria al planeamiento, con independencia de que sí pueda ser contraria a otra normativa local, autonómica y estatal en materia de protección del medio ambiente o de salud pública. Y ello

"...por cuanto una situación irregular como es la construcción de diversas viviendas fuera de la previsión del ordenamiento urbanístico determine que unas naves con licencia municipal existente con anterioridad al citado asentamiento de población no puedan actualmente tramitar la correspondiente autorización ambiental integrada para desarrollar su actividad, por falta de inspección y control de la normativa urbanística por parte de las administraciones públicas competentes en la materia".

Ello no quiere decir, como se ocupa de razonar la sentencia, que el ayuntamiento no aplique la norma prevista en la ordenanza de protección de medio ambiente, que toma como referencia el criterio o concepto de núcleo de población agrupada, pero deberá hacerlo en el informe que se corresponde no con la compatibilidad con el planeamiento urbanístico sino en el relativo a la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia ". Por ello, se estima parcialmente el recurso, declarando que no concurre incompatibilidad con el planeamiento, con la consecuencia de que la Consejería debe continuar la tramitación del expediente de autorización ambiental integrada, cumpliendo el resto de trámites previstos en los artículos 14 y siguientes (incluido nuevo informe del ayuntamiento sobre otros aspectos en materias de su competencia) para finalmente resolver lo que entienda que, conforme a derecho, procede mediante la correspondiente resolución que, en su caso, podrá ser objeto de control jurisdiccional.

Apoyándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 158, de 19-10-2011, la sentencia que comentamos recalca la necesidad de diferenciar entre normativa del planeamiento urbanístico y aquella otra que tiene como finalidad específica la protección de la salud y el medio ambiente, como sucede con la prevista en la Ordenanza Municipal a la que se remite el informe emitido como base y fundamento. Pues aunque también las normas de planeamiento pueden establecer esas distancias, que impliquen una limitación de usos, en la medida en que no existe coincidencia en los criterios utilizados para fijar esas distancias entre el Plan General y la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente, el informe del ayuntamiento debió limitarse en ese trámite -por razón de la materia que delimita artículo 12 en relación con el artículo 15- a aplicar las normas previstas en el Plan General y no la regla establecida en la Ordenanza Municipal de Protección de Medio Ambiente.

7.3.2. CARÁCTER MÍNIMO DE LAS DISTANCIAS FIJADAS EN LA NORMATIVA BASICA ESTATAL

Por su parte, la STSJ CLM núm.29/2021, de 8 de febrero (RJCA 2021\342) versa sobre la relación bases estatales y desarrollo autonómico a la hora de definir las distancias mínimas entre granjas y núcleos de población.

Por parte de la Asociación Regional de Ganaderos de Porcino se impugnaba el art.8 del Decreto 69/2018, de 2 octubre, "de ordenación y registro de explotaciones ganaderas y núcleos zoológicos en Castilla-La Mancha", que establece para las explotaciones porcinas una distancia a núcleo urbano de 2000 metros en vez de 1000 metros que recoge el Real Decreto 324/2000, de 3 marzo, "que establece normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas". El Tribunal entenderá que una norma autonómica que establezca parámetros más protectores en materia de sanidad no invade competencias estatales ni atenta contra el carácter básico de la normativa estatal. Y que motivado suficientemente no supone una distancia excesiva o irracional.

Señala la sentencia que la norma estatal que fija las distancias mínimas tiene como título competencial de cobertura más específico el correspondiente a la materia de sanidad y, por ello, desde esa perspectiva debe ser analizada la previsión de que las distancias señaladas

" tienen el carácter de "mínimas", de manera que las Comunidades Autónomas pueden ejercer su competencia normativa estableciendo parámetros más protectores. procede señalar que esta modalidad técnica de establecimiento de normas básicas mediante mínimos que pueden ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas, la hemos reputado legítima por suponer una forma de ordenación que ha de ser respetada en todo caso por aquéllas. "

Se concluye que una norma autonómica que establezca parámetros más protectores -en materia de sanidad- no invade competencias estatales ni atenta contra el carácter básico de la normativa estatal, en este caso el art.5 del Real Decreto 324/2000. Esto es precisamente lo que hace el artículo 8 del Decreto autonómico al fijar una distancia superior y establecer con ello un parámetro más protector o un mayor rigor de protección en materia de sanidad teniendo en cuenta, también con el apoyo de la STC citada, que se trata de actuaciones preventivas y de lucha y erradicación de enfermedades de animales que pueden ser transmisibles al hombre y por ello esas distancias mínimas pueden afectar o tener incidencia respecto a los núcleos de población.

Lo que no resultaría admisible, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional, es que la normativa autonómica estableciera un régimen de menor protección en materia de sanidad, permitiendo que cada Comunidad Autónoma pudiera establecer una distancia mínima inferior a la establecida en la norma estatal respecto a los núcleos de población.

Aunque con menor incidencia, también entiende el Tribunal que la norma afecta a la materia de medio ambiente, respecto de la cual corresponde también al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre su protección (artículo 149 .1.23ª CE) previendo el artículo 32.7 la posibilidad de que en el marco de esa legislación básica las Comunidades Autónomas puedan hacer un desarrollo legislativo que incluya normas adicionales de protección, como sería el caso.

Para concluir, digamos que aquella disposición ha sido derogada por Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, "que establece normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas y modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo", cuyo Anexo V regula las distancias mínimas entre explotaciones y entre explotaciones y otros establecimientos o instalaciones.

La caza como gestión sostenible de recursos cinegéticos (la nueva Ley de Caza de Castilla y León)

Iñigo Sanz Rubiales

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN: EN ESPECIAL, LA NUEVA LEY CINEGÉTICA DE CASTILLA Y LEÓN. 2.1. Antecedentes: los conflictos judiciales y sus últimos coletazos. 2.2. La protección de la caza como objeto de la actividad cinegética: gestión sostenible de los recursos cinegéticos. 2.3. La protección de la caza como actividad cinegética: blindaje frente al control contencioso-administrativo. 2.4. Otras novedades de la Ley. 2.5. Conclusión: lo primero, la conservación. 2.6. Otras normas autonómicas relacionadas con lo ambiental. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 4.1. La evaluación de las repercusiones de proyectos y planes en los espacios de la red Natura 2000 no se puede sustituir por informes previos. 4.2. Confirmación de la jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas. 5. PROBLEMAS. 5.1. Denegación de la autorización de instalación de planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca). 5.2. El lobo, protegido también por encima del Duero. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La nueva Ley 4/2021 de Caza de Castilla y León deroga a la ley de 1996 y califica la caza como un modo de gestión sostenible de especies cinegéticas y por tanto, convierte a los cazadores en responsables de la

protección del medio ambiente. Por otra parte, reserva a la Ley la determinación de las especies cinegéticas y de los periodos de caza, para evitar su control por los tribunales de lo contencioso. Sigue manteniendo la importancia de la actividad de planificación cinegética.

ABSTRACT: The new Hunting Law 4/2021 of Castilla y León repeals the 1996 law and qualifies hunting as a way of sustainable management of huntable species and therefore makes hunters responsible for protecting the environment. On the other hand, it reserves to the Law the determination of the species that can be hunted and the hunting periods, to avoid their control by the contentious courts. It continues to maintain the importance of hunting planning activity.

PALABRAS CLAVE: Caza sostenible. Especies cinegéticas. Autorreserva de Ley.

KEYWORDS: Sustainable hunting. Hunting species. Self-reserving law.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Desde el punto de vista legislativo y reglamentario, el año 2021 ha sido poco pródigo en normas ambientales; la preocupación de todos los actores públicos se ha centrado en la gestión de la pandemia y en la determinación de las necesidades técnico-normativas para la lucha contra el cambio climático (a la vista de la aprobación de la Ley estatal) y para la ejecución de los fondos europeos. Y el broche final lo ha puesto la convocatoria de elecciones anticipadas, que ha paralizado la actividad parlamentaria y las innovaciones normativas administrativas.

Hay problemas ambientales evidentes en la región: el incremento del precio de la electricidad tiene, en buena medida, causas en la política ambiental nacional, aunque no tanto en la autonómica; la explotación de mineral de uranio en Retortillo (Salamanca) ha tropezado nuevamente, ahora con el Consejo de Seguridad Nuclear (no tanto con la Administración autonómica); la reciente polémica sobre las macro-granjas es igualmente nacional, aunque está centrando, en buena medida, los debates de las elecciones autonómicas...

Con este panorama hay que destacar, por su trascendencia ambiental, enorme, la nueva Ley de Caza de Castilla y León, que, dictada en una materia exclusiva y formalmente no ambiental, por sus objetivos y sus técnicas, más que una norma cinegética, resulta una norma clara de medio ambiente.

Precisamente por el sesgo ambiental de esta Ley, que deroga la anterior Ley de Caza en sus bodas de plata, se analiza en profundidad esta nueva norma, sus causas, sus antecedentes, sus contenidos y sus efectos.

2. LEGISLACIÓN: EN ESPECIAL, LA NUEVA LEY CINEGÉTICA DE CASTILLA Y LEÓN

Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León. Su propio título ya dice mucho, porque pone en igualdad de condiciones la actividad cinegética y la protección de los recursos cinegéticos: la regulación de la caza como actividad y la integridad de la caza como conjunto de especies susceptibles de ser cazadas, que forman parte de la biodiversidad. Como su nombre indica, la nueva Ley de Caza está a caballo entre las competencias cinegéticas y las de protección del medio ambiente. Viene a derogar la anterior, de 1996, cuando esta cumplía un cuarto de siglo.

El Preámbulo reconoce este importante sesgo ambiental cuando afirma que estas leyes de patrimonio natural estatal y autonómica constituyen el punto de partida y la referencia obligada para la regulación de estos recursos en Castilla y León. Parece claro, por eso, que la Ley configura la actividad cinegética como una técnica de gestión del Patrimonio Natural: "cazar para proteger".

ero las causas que han llevado al legislador a derogar la ley anterior y a dictar una nueva basada en principios técnico-normativos diferentes se pueden reducir a dos: por una parte, se busca adecuar la regulación a la situación actual de las especies cinegéticas, diferente en cierta medida a la de hace cinco lustros; por otra, se pretende conseguir una mayor protección –en cierto sentido, un blindaje– del ejercicio de la actividad cinegética frente al control de la Sala de lo contencioso-administrativo, a la vista de las anulaciones de actuaciones administrativas dictadas en materia de caza en los últimos años.

2.1. ANTECEDENTES: LOS CONFLICTOS JUDICIALES Y SUS ÚLTIMOS COLETAZOS

La vieja Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza, no estaba obsoleta ni respondía a criterios propios de una sociedad agraria y rural, como podía serlo la Ley estatal de 1970. La Ley era avanzada en su tiempo, razonable, preocupada por el equilibrio de las especies y técnicamente muy correcta, a pesar de que no evitó (tampoco –me temo– lo hará la actual) la reducción del número de piezas cazables de caza menor, porque la causa de esta enorme reducción no es tanto la normativa cinegética, como la propia evolución técnica de la economía agraria.

Sin embargo, lo cierto es que la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (sede de Valladolid), a través de recursos promovidos por organizaciones ecologistas, ha venido anulando reiteradamente órdenes de caza anuales y preceptos del Decreto de especies cinegéticas. El culmen llegó cuando, por Auto 44/2019, de 21 de febrero, suspendió el Decreto 10/2018, de especies cinegéticas (que después anularía, junto con la orden de caza anual) y provocó con ello la imposibilidad de practicar la caza durante la temporada 2019-2020. Ante semejante medida, el propio parlamento regional reaccionó aprobando por práctica unanimidad y por vía de urgencia una modificación de la Ley de 1996 (la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996) que autorreserva a la propia Ley los aspectos cuestionados por la Sala, de naturaleza administrativa. En definitiva, la modificación parcial de la Ley blindaba las órdenes de caza y el Decreto de especies cinegéticas frente a las impugnaciones judiciales.

La Sala, lógicamente, entendió que con dicha medida quedaban frustradas las medidas anulatorias judiciales y planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra aquellas. Asimismo, la Junta impugnó en casación ante el Tribunal Supremo la enésima anulación del Decreto de especies cinegéticas operada por la Sala.

Pues bien, tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional vinieron a avalar la normativa legislativa y reglamentaria cuestionadas por la Sala. Con el espaldarazo del Constitucional (que justificó la regulación por ley del listado de especies cinegéticas y de las fechas de las órdenes de caza) la nueva Ley está claramente legitimada para mantener esa regulación fuera del alcance del Tribunal. En efecto, la STC 149/2020, en línea con la 148/2020, de la misma fecha, afirma con claridad la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento, “por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial (...)” (FJ 4º).

Además, siguiendo la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional sobre las leyes de convalidación, la propia Ley de 2019 justifica el cambio normativo –la reserva a la Ley de actuaciones materialmente administrativas- en la promoción de un marco jurídico estable, justificación recogida por la propia sentencia del Tribunal Constitucional en su FJ 6.

Es esta doctrina del Constitucional la que consolidó la posición del legislador de Castilla y León y le permitió redactar *ex novo* la vigente Ley de Caza que asume las características de la reforma pero que regula la actividad cinegética de una forma global.

2.2. LA PROTECCIÓN DE LA CAZA COMO OBJETO DE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA: GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS CINEGÉTICOS

En cuanto al primer objetivo, la Exposición de Motivos de la Ley se preocupa de justificar con claridad su razón de ser, o lo que es lo mismo: las circunstancias que han cambiado respecto de la situación en que se promulgó su predecesora, la Ley 4/1996, de 12 de julio, hace veinticinco años. Por una parte, la superficie forestal de Castilla y León en estos cinco lustros se ha incrementado notablemente (cerca de un nuevo millón de hectáreas), fundamentalmente por el abandono rural, que ha reducido los cultivos agrícolas; eso ha supuesto un incremento notable de ejemplares de especies de caza mayor (es especialmente perceptible en los casos de jabalíes, una auténtica plaga, y corzos) y con ellos, un similar incremento de los accidentes de tráfico (unos 10000 accidentes causados por animales al año). A la vez, los cultivos se han tecnificado extraordinariamente, de forma que la maquinaria y la química (y, en su caso, el riego) han contribuido a la pérdida de biodiversidad vinculada a la agricultura tradicional, en especial algunas especies asociadas a hábitats agrícolas.

Por otra parte, la ley se hace eco del proceso de reducción del número de cazadores en la región, de aproximadamente un 1% anual, y del cambio de percepción social de la caza: Castilla y León tiene una población mayormente respetuosa con la actividad cinegética pero crecientemente exigente en cuanto a la protección de la biodiversidad (un dato importante, que el preámbulo no menciona, es que la población castellano leonesa es fundamentalmente urbana: dos tercios de la población vive en ciudades).

Los fuertes desequilibrios de las especies cinegéticas que muestra la Exposición de Motivos (crecimiento de especímenes de caza mayor y reducción de los de caza menor) llevan a la consideración de que la caza está hoy para facilitar la gestión sostenible de las especies mediante el ejercicio de una actividad lúdica. En efecto, la Exposición de Motivos señala que la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León (que es el objeto de la Ley: art. 1) puede realizarse bajo dos modalidades: la caza sostenible y el control poblacional de las especies cinegéticas. Ahora bien, "la finalidad de ambas modalidades es común: proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente los recursos cinegéticos, de forma compatible con la conservación del patrimonio natural de Castilla y León".

El objetivo de la Ley cambia, así, respecto del de su predecesora. Esta tenía por objeto "regular el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los

distintos intereses afectados" (art. 1) mientras que la vigente tiene por objeto directamente "la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, mediante la práctica de la caza o mediante el control poblacional de las especies cinegéticas" (art. 1). En definitiva, la caza se configura actualmente como un medio de gestión sostenible de los recursos cinegéticos (art. 2 c)) que tiene las evidentes ventajas de que se practica por iniciativa de los sujetos privados a título de actividad lúdica, de forma que estos asumen todos los costes (cotos, armas, permisos, etc.), todas las limitaciones legales, y se convierten así en "guardianes de la biodiversidad", como deberían serlo también, según la PAC, los agricultores y ganaderos, estos a título profesional y no lúdico.

2.3. LA PROTECCIÓN DE LA CAZA COMO ACTIVIDAD CINEGÉTICA: BLINDAJE FRENTE AL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En lo que se refiere al segundo objetivo (el "blindaje" de la actividad frente al control judicial), eran conocidos –se ha dejado constancia de ella en las crónicas del [Observatorio](#) de los últimos años- los conflictos entre la Administración cinegética autonómica y la Sala de lo contencioso-administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia que se resolvieron en cierta medida por una modificación parcial de la vieja Ley de Caza en el año 2019 (Ley 9/2019, de 28 de marzo), validada por el Tribunal Constitucional. La nueva Ley de 2021 incluye los elementos novedosos de la validada por el Constitucional (básicamente, un mayor alcance de la autorreserva de Ley en la regulación de la actividad cinegética que, en la práctica, blindo la normativa frente a las arremetidas de la Sala). Con base, por tanto, en la doctrina de las sentencias de 2020 sobre la reforma legislativa de 2019, las Cortes aprobaron un nuevo texto legal que asume las características de la reforma pero que regula la actividad cinegética de una forma global.

En efecto, una importante novedad de la Ley es la autorreserva, referida, tanto al listado de las especies cinegéticas como a la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. Ya no son los reglamentos los competentes para la determinación de las especies cinegéticas. La EM justifica dicha decisión por la trascendencia de dicha lista, pero a la vez la misma Ley deslegaliza la inclusión de especies nuevas y su exclusión temporal o definitiva o la declaración de una especie "de atención preferente" (art. 6.3 y 4). De esta forma, queda en manos de la Administración la alteración de la lista, pero el rango de esta es legislativo y no reglamentario, lo que conlleva un blindaje contundente frente a los jueces de lo contencioso-administrativo de la lista actual, aunque no impide que estos puedan entrar a conocer de los reglamentos modificadores de aquella porque siguen siendo normas reglamentarias.

Prácticamente lo mismo se puede decir de la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. La Ley derogada habilitaba a la Administración autonómica competente para su fijación (art. 41), bien mediante la orden anual de caza, bien mediante la determinación de las fechas para la media veda. Al igual que en el caso anterior, la reforma de la Ley operada en 2019 ya dispuso dicha autorreserva, y fue confirmada por el Tribunal Constitucional. La rigidez de las fechas se compensa con las excepciones previstas por la propia Ley, que habilita a los planes cinegéticos de reservas y cotos (con carácter general) para reducir los periodos de caza (art. 48.1), y a la propia Consejería y a los Planes territoriales y de especies para su modificación *ad casum* por razón de circunstancias excepcionales (art. 48.2). Esta previsión no es la mejor desde un punto de vista técnico, pero es la que permite (nuevamente) a la Administración "no actuar" para eludir las inevitables impugnaciones y mantener, sin embargo, el control y la tutela de la actividad cinegética.

Es claro, por tanto, que estas dos manifestaciones de la autorreserva de Ley no responden más que a una "autodefensa" de la Administración autonómica, que no necesita emitir actos impugnables y susceptibles de suspensión y anulación en vía judicial (listados de especies cinegéticas, órdenes de caza).

2.4. OTRAS NOVEDADES DE LA LEY

Entroncando con ambos objetivos, hay otras novedades en la Ley, de menor trascendencia, pero reseñables igualmente:

La planificación cinegética se configura como un instrumento central de la nueva regulación. La Ley entiende que la caza "se practicará previa su adecuada planificación al objeto de garantizar la conservación de las especies y la sostenibilidad de los recursos cinegéticos" (art. 41.1).

La Ley regula diversos tipos de planes (art. 42.1): la Estrategia de la Caza de Castilla y León es el máximo instrumento de planificación, no vinculante, que establece los criterios generales para la conservación, mejora, fomento y aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Caza (art. 45.2) y que deberá aprobarse antes de los cinco años desde la publicación de la Ley (DA 8ª); luego están los Planes territoriales de recursos cinegéticos, cuya finalidad es coordinar la planificación cinegética en los terrenos cinegéticos incluidos en el territorio correspondiente (art. 46), los planes de gestión de especies cinegéticas, que armonizan la gestión de especies cinegéticas determinadas (art. 47) y los Planes cinegéticos, bien de los cotos de caza, que rigen la gestión de estos y cuya aprobación constituye *conditio*

sine qua non para practicar la actividad cinegética en los cotos (art. 43), bien de las reservas regionales de caza, que deberán elaborarse y aprobarse por la Consejería para cada reserva regional de caza (art. 44.1).

La aprobación de los planes es condición previa para el ejercicio de la caza (art. 41.1), pero no en todo caso: como corrige el art. 42.3, “*los planes cinegéticos de los cotos de caza y de las reservas regionales de caza son los únicos instrumentos de planificación imprescindibles para practicar la caza en los terrenos cinegéticos*”. Es decir, que la Estrategia, los planes territoriales y los planes de gestión no son imprescindibles y la caza puede legítimamente desarrollarse antes de que se aprueben.

Finalmente, la planificación “*se basará en el mejor conocimiento disponible de las poblaciones de las especies cinegéticas*”. Con la utilización de este concepto jurídico indeterminado se pretende atribuir un cierto margen de valoración a la Administración autonómica, porque la información sobre especies cinegéticas no puede llegar a ser tan exhaustiva y actualizada como exigía la Sala de lo contencioso –mucho más allá de la “disponibilidad”-, tal y como apuntaron algunos técnicos en el proceso judicial que dio lugar a la sentencia casada por el Tribunal Supremo en 2020.

También es novedosa la eliminación de algunas autorizaciones, de acuerdo con el principio de proporcionalidad: destaca sin duda alguna, la de las monterías, que quedan sometidas –salvo excepciones- a la mera comunicación previa (art. 38.1).

Merece la pena reseñar, finalmente, la creación de Fondos de Gestión para garantizar la adecuada gestión y mejora de cada una de las reservas regionales de caza (art. 21). Este fondo no existía en la formulación inicial de la Ley derogada, de 1996, aunque se incluyó mediante la disposición final 2 de la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, que creó un nuevo art. 20 bis, que lo regulaba. Los fondos actuales tienen una regulación mucho más pormenorizada que los de la vieja ley: se regulan las diversas fuentes de ingresos (art. 21.2), la gestión por las Comisiones del Fondo, que son órganos adscritos a la Consejería con competencias en la materia (art. 21.3) y la necesidad de un plan de actuaciones aprobado por la Consejería, a cargo de dicho fondo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la supletoriedad de las previsiones que sobre Fondos del Sector Público estatal incluye la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 84 y ss).

2.5. CONCLUSIÓN: LO PRIMERO, LA CONSERVACIÓN

En definitiva, la caza es vista, por los cazadores y por la población en general, con distintos ojos que hace veinticinco años, cuando se aprobó la primera ley castellano leonesa. La nueva Ley incorpora en toda su plenitud el planteamiento conservacionista –sostenible- de la actividad, habida cuenta de las circunstancias actuales, e incorpora algunas técnicas que permiten que la Administración regional pueda gestionar la caza sin que esta sea utilizada como hacha de guerra en los futuros conflictos que puedan surgir (más ideológicos que técnicos) entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Administración autonómica. Por otra parte, el mero hecho de regular la caza realizada por sujetos privados como instrumento de sostenibilidad ambiental es una manifestación del principio de subsidiariedad horizontal, porque reconoce el papel de la caza en la conservación de especies, que es un interés público prevalente y el primer objetivo de la Ley. Habrá que comprobar si en su aplicación la ley lo consigue de verdad.

2.6. OTRAS NORMAS AUTONÓMICAS RELACIONADAS CON LO AMBIENTAL

El Decreto 6/2021, de 11 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la regulación de las actividades extractivas en suelo rústico trae causa a su vez de la Ley 5/2019, de 19 de marzo, de Modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que modificó la regulación de diversos preceptos en relación con las actividades extractivas, y que establecía un plazo de tres meses para que el Reglamento se adaptara a la Ley. Como las actividades extractivas no se pueden, de un modo estricto, programar ni planificar urbanísticamente, la reforma legal se centra en concretar el control caso por caso de los usos mineros energéticos, siempre que se asegure su adecuación urbanística y ambiental y mediante la oportuna autorización. De esta forma, el uso extractivo energético cabe en el suelo rural siempre que se asegure la utilización racional de los recursos naturales.

La modificación reglamentaria permite autorizar la explotación de minerales energéticos en suelo rústico. El nuevo párrafo b bis) del art. 57 RUCYL es una reproducción del nuevo art. 23 2 b bis) LUCYL. Incluye, entre los derechos excepcionales en suelo rústico la posibilidad de autorizar como uso excepcional en dicha categoría de suelo las actividades extractivas, entendiendo incluida ahí la minería energética.

El art. 61 ter, relativo al régimen del suelo rústico de actividades extractivas, incluye entre las actividades permitidas la minería energética, además de la ordinaria, cosa lógica, porque se trata de suelos expresamente reservados para este tipo de actividades.

El nuevo art. 58 amplía la definición de usos prohibidos, y en concreto, determina en qué casos las actividades extractivas de minerales energéticos están prohibidas: fundamentalmente, en los suelos rústicos que cuenten con algún tipo de protección y en aquellas ubicaciones a una distancia de suelo urbano inferior a la prevista en la EIA. Así, en el art.60 se incluyen dichas actividades extractivas entre las actividades prohibidas del suelo rústico común de entorno urbano; en el art. 62, relativo a los suelos rústicos con protección agropecuaria, se añaden como uso prohibido; prohibición que se produce para los suelos rústicos con protección de infraestructuras (art. 63), con protección natural (art. 64), con protección cultural (art. 64 bis), y con protección especial (art. 65).

En definitiva, se trata de una reforma obligada, impuesta por la modificación de la Ley operada hace dos años y que simplemente prohíbe las explotaciones mineras energéticas en suelos protegidos y las permite en suelos rústicos comunes, siempre que se ajusten a la EIA, a la normativa urbanística y operen como una explotación sostenible de los recursos naturales.

Es evidente que con la reforma de la ley y del reglamento se pretende facilitar igualmente la posible explotación de minerales energéticos sin poner en manos de los Entes locales su posible veto como consecuencia de la falta de previsión de suelos rústicos de explotación minera (bien por falta de conocimiento al elaborar el plan, bien por falta de voluntad). De esta forma se está implícitamente calificando como actividades de interés general autonómico este tipo de explotaciones que, eso sí, deberán ajustarse a la normativa ambiental. Muy posiblemente en esta reforma subyace el conflicto vinculado a la minera Berkeley en Retortillo (Salamanca) que, por las noticias de los medios, parece sin embargo resuelto (por la denegación del CSN de la autorización minera: vid. *infra*).

3. ORGANIZACIÓN

En este apartado cabe únicamente destacar el Decreto 30/2021, de 4 de noviembre, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus órganos directivos centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La finalidad de la desconcentración es descargar de trabajo a los órganos superiores de la Administración, con mayor carga política, para atribuir dichas competencias a los órganos más técnicos, bien de la organización central o bien de la organización periférica.

Como señala el citado Decreto en su Exposición de Motivos, se busca con esta desconcentración adecuar la regulación organizativa a las previsiones que en materia sancionadora incluye la Ley 39/2015, así como lograr una mayor agilidad (no se dice en qué, pero se supone que en la tramitación del procedimiento administrativo) y una mayor claridad “o adecuación jurídica”, aunque ciertamente no se sabe muy bien qué es, en concreto, esta “adecuación jurídica”.

El Decreto hace referencia a las diversas materias de competencia de la Consejería y a algunas de las potestades que ejerce la Administración autonómica. Específicamente, en lo que corresponde a medio ambiente, se desconcentran en el Director General de Calidad ambiental competencias sancionadoras en Prevención ambiental y Evaluación de impacto ambiental, ruido, contaminación atmosférica, residuos, emisiones de gases de efecto invernadero, organismos modificados genéticamente, montes, etc. (art. 5 y ss.). También se desconcentran las competencias de iniciación y resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial en materia de medio ambiente, bien en el Director General correspondiente, bien en los titulares de las delegaciones territoriales de la Junta en cada provincia (arts. 19 y 20). También se desconcentran competencias en materia de contratación, ejecución del gasto y administración de bienes. Finalmente, se prevé la desconcentración de un largo listado de competencias variadas y heterogéneas.

Se trata de una norma que incide intensamente en la organización competencial de la Consejería al redistribuir jerárquica y territorialmente numerosas competencias, para lograr una mayor eficacia en la actuación administrativa y que afecta, de una forma u otra, a la mayor parte de las submaterias incluidas en la materia “medio ambiente”.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

4.1. LA EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES DE PROYECTOS Y PLANES EN LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000 NO SE PUEDE SUSTITUIR POR INFORMES PREVIOS

La STSJ (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid) de 12 de julio de 2021 (Rec. 208/2020) tiene un extraordinario interés, tanto por su análisis de los motivos alegados para inadmitir la demanda como por el fondo del asunto, y conjuga el principio procesal “*pro actione*” con los principios ambientales de prevención y cautela.

Conviene exponer los antecedentes normativos: la Ley estatal básica 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, prevé, en la línea de las Directivas comunitarias:

“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar [espacio de la Red Natura 2000] o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio” (art. 46.2).

Es decir, es precisa una “adecuada evaluación” de los efectos de los proyectos que puedan afectar a los lugares de la red Natura 2000.

La Ley autonómica de desarrollo, es decir, la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, concreta esta adecuada evaluación de las actividades “evaluables” en un mero informe de la dirección general con competencias en conservación del patrimonio natural (art. 63.1: “La evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de las actividades consideradas como evaluables se sustanciará mediante un informe de la dirección general con competencias en conservación del patrimonio natural que se emitirá: a) En el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación. b) En el análisis ambiental de un determinado plan, programa o proyecto, o de un conjunto de los mismos de características similares. c) En evaluaciones sobre tipologías o conjuntos de afecciones sobre lugares o valores Natura 2000”).

De esta forma, se reduce la “adecuada evaluación” a un informe que, además, puede referirse a “un conjunto de proyectos de características similares”. Pero la Administración autonómica ha ido más lejos al establecer una evaluación tipo, con carácter previo y general, pro futuro, para categorías de proyectos en la Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se publican para general conocimiento evaluaciones de afecciones a la Red Natura 2000 relativas a tres tipologías de afecciones derivadas de determinadas actuaciones. Se puede entender la pretensión de la Consejería de simplificar trámites, sobre la base del principio de economía procedimental (tal y como señala la Resolución, se elaboran anualmente más de 4.000 informes de

repercusión sobre la Red Natura 2000 (IRNA), emitidos tanto desde los Servicios Territoriales de Medio Ambiente como desde la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal), pero no resulta aceptable evaluar las repercusiones de los proyectos por categorías y no individualmente: no parece que una “adecuada evaluación” lo sea de forma anticipada y para una categoría de proyectos sin valorar las peculiaridades individuales de cada uno.

Una organización ambientalista impugnó la citada Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, en cuanto que consideraba evaluadas e informadas, a los efectos de sus repercusiones sobre la Red Natura 2000, todas aquellas actuaciones, planes, programas o proyectos que cumpliesen los requerimientos que se detallan en las tipologías de afecciones realizadas, por lo que entendía que se infringían los arts. 46 y 47 de la Ley básica estatal 42/2007, de Biodiversidad y Patrimonio Natural, que requieren que todos los planes o proyectos que, directa o indirectamente, puedan afectar a los objetivos de conservación de Red Natura 2000, deben someterse a un informe de afección, sin que sea posible establecer a priori y con carácter general la exclusión de la fase de “cribado” que supone el informe de afección.

De otro modo dicho, entendía la asociación recurrente que era contrario a la ley la creación de informes-tipo con efectos para todas las actividades o proyectos que puedan darse en el futuro, porque eximía a estos de la obligatoria y “adecuada” evaluación de sus efectos sobre la Red Natura.

La Administración demandada opuso argumentos de forma y fondo a la pretensión; por una parte, solicitó la inadmisión del recurso por extemporaneidad (en la medida en que la impugnación se llevó a cabo superado ya el plazo de dos meses desde la publicación) y por no haber agotado la vía administrativa, dado que el acuerdo lo adoptó un órgano inferior, y porque la resolución era un acto configurado como medio para la publicación de la decisión de fondo, decisión de fondo que además era también de trámite.

Prima facie, eran convincentes los motivos que la Administración alegó para inadmitir la demanda. Sin embargo, el Tribunal puso cuidado en analizar uno por uno, desde una perspectiva *pro actione*, para concluir en la necesidad de entrar en el fondo del asunto: por una parte, afirmó que la extemporaneidad derivada de la superación del plazo de dos meses desde la publicación, no era acogible, porque la resolución en cuestión no contenía pie de recurso: si la Administración estaba obligada a señalar qué recursos y en qué plazo debía interponerlos frente a dicha resolución y no lo hizo, no se puede perjudicar al administrado (en este caso a la asociación recurrente) por

un incumplimiento administrativo, que hace la notificación –publicación en nuestro caso- defectuosa. Y como no hay ninguna prueba de que la asociación conociese el contenido de la resolución antes de adoptar la decisión de recurrirlo, y entre esta decisión y el recurso no transcurrió ni un mes, rechazó la Sala la causa de inadmisión.

Por otra parte, entendió la Sala que la falta de agotamiento de la vía administrativa no se puede alegar cuando, como con los plazos, la Administración no había fijado los recursos que cabían ni los órganos competentes para resolverlos. La sala trajo a colación la doctrina del Tribunal Constitucional (dictada, en su momento, en relación a la inactividad administrativa) en virtud de la cual "no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4, y 193/1992, de 16 de noviembre , FJ 4) y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la administración al realizar una notificación insuficiente sin cumplir los estrictos requisitos" (STC 158/2000, de 12 de junio , entre otras muchas).

Finalmente, en cuanto a la calificación de la resolución impugnada como acto de trámite, el Tribunal Superior de Justicia señaló que, sin perjuicio de la primera parte de la resolución (la que publica los informes), la segunda parte "considera evaluadas" las futuras actuaciones incluibles en los Anexos. Y esa consideración, esa "sustitución" de futuras potenciales evaluaciones por los informes publicados, constituye un acto administrativo con efectos *ad extra* y definitivo, no de trámite. Como dice el propio Tribunal, "es en definitiva esta decisión de "sustitución" de los informes exigidos en los arts. 5 y 13 del Decreto 6/2011 en los procedimientos, con carácter general para determinadas actuaciones, planes, programas o proyecto, lo que el recurrente impugna por considerarlo contrario a derecho y esta decisión, en cuanto tal, es evidente que no es un acto de trámite". La argumentación de la Sala es inapelable y conforme con el principio "*pro actione*". No entra a valorar, sin embargo, la posible naturaleza normativa del contenido de la resolución.

La argumentación de la sentencia para estimar la pretensión –que anuló la resolución en cuestión- se basó en la redacción del art. 45 de la Ley básica de Biodiversidad, que por la práctica identidad redaccional con el art. 6.2 de la Directiva Hábitats permitía con facilidad aportar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respeto. Y trajo a colación

esta doctrina jurisprudencial europea: Según destaca la sentencia del TJCE de 26-5-2011, nº C-538/2009 (n. 43), “el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede autorizar a un Estado miembro a dictar normas nacionales que eximan, en términos generales, de la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el lugar a determinados proyectos de ordenación, bien en razón de la escasa cuantía de los gastos proyectados, bien de los ámbitos de actividad específicos de que se trate (véase la sentencia de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 39)”. Y el n. 45 concluye: “Por consiguiente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, en principio, un Estado miembro, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no puede eximir, de manera sistemática y general, determinadas categorías de planes o proyectos de la obligación de evaluación de sus repercusiones sobre los lugares incluidos en la Red Natura 2000, en función del sector de actividad o mediante el establecimiento de un régimen de declaración (...)”.

Es casi imposible una claridad mayor. Y sorprende que la Consejería no tuviera a la vista esta doctrina jurisprudencial, asentada y reiterada por el Tribunal europeo.

Hay que recordar que la Sala no entendió que el Decreto 6/2011, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, fuera ilegal, porque de sus disposiciones no se deduce ni mucho menos esa sustitución de la evaluación de futuros proyectos por un informe actual. Pero sí que declaró la nulidad de la resolución impugnada en cuanto eximía de la emisión de los informes previstos en el art. 5 -Informe de Evaluación de Repercusiones en la Red Natura -INRA- y en el art. 13 -Informe sobre la posible repercusión del proyecto en la Red Natura 2000- ambos del Decreto 6/2011 de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000.

En definitiva, aunque el principio de economía procedimental exigiría algún tipo de medidas para facilitar la tramitación de los más de cuatro mil expedientes anuales, el atajo de las evaluaciones-tipo constituye un incumplimiento de la exigencia comunitaria europea de la adecuación evaluación de estos proyectos.

4.2. CONFIRMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS EN EXPLOTACIONES GANADERAS

La sentencia de 15 de julio de 2021 (Rec. 251/2020) viene a confirmar la jurisprudencia ya asentada en las últimas resoluciones de la Sala respecto al alcance de la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por daños producidos por lobos en explotaciones ganaderas al sur del Duero.

Frente al silencio administrativo en vía de reclamación patrimonial, la Sala confirma que se cumplen, en el caso, todos los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; de acuerdo con ello, no basta ampararse en las ayudas compensatorias reguladas por la Junta cuando los daños superan con creces los regulados por estas y las causas de aquellos no están previstos por la regulación de estas ayudas. De esta forma, el Tribunal confirma la interpretación jurisprudencial del art. 54.6 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB) y cuya actual redacción es "*Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica*". Según la interpretación confirmada por el Tribunal (que ya había sido acogida por, entre otras, la STSJ de 10 de julio de 2020, en la línea de la STS de 2 de diciembre de 2019, rec. cas. 141/2019, reiterada en la sentencia de 11 de febrero de 2020, rec. cas. 147/2019), la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6 LPNB no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar, y que el especial régimen de protección del lobo es una de las excepciones a que alude el art. 54.6 de la Ley 42/2007 en su actual redacción".

Aunque no resulta especialmente innovadora la doctrina de la sentencia, merece la pena destacarla, especialmente en los momentos actuales en que el especial régimen de protección del lobo ibérico antaño limitado a los territorios al sur del Duero se ha visto ampliado (no sin polémica) a los territorios al norte de este río, donde se encuentran la inmensa mayoría de manadas y ejemplares de *canis lupus signatus*.

5. PROBLEMAS

5.1. DENEGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIÓN DE PLANTA DE FABRICACIÓN DE CONCENTRADO DE URANIO DE RETORTILLO (SALAMANCA)

Tal y como supo gracias a los medios de comunicación, el Ministerio de Transición ecológica ha denegado la autorización de instalación de la planta de fabricación de concentrado de uranio en Retortillo (Salamanca) solicitada por la compañía minera Berkeley España SLU, por Orden TED/1328/2021, de 26 de noviembre, por la que se deniega a Berkeley Minera España, SLU, la autorización de construcción como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca) (BOE del 1 de diciembre).

La compañía minera ya había obtenido con anterioridad la preceptiva autorización previa como instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear de la planta de fabricación de concentrado de uranio de Retortillo (Salamanca) Por Orden IET/1944/2015, de 17 de septiembre, renovada por Orden TED/1231/2020, de 11 de diciembre, Pero previamente a su entrada en funcionamiento, las instalaciones radiactivas de primera categoría del ciclo del combustible nuclear han de contar, además de con una autorización previa, con una autorización de construcción y una autorización de explotación, cuya concesión corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (según lo establecido en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre), y es esta autorización la ahora denegada.

Esta denegación viene motivada por el previo informe emitido por el Consejo de Seguridad Nuclear de 12-13 de julio en ese sentido, informe vinculante para el Ministerio y que se basa se justifica en la escasa fiabilidad y en las elevadas incertidumbres de los análisis de seguridad de la instalación radiactiva en los aspectos geotécnicos e hidrogeológicos, de los que depende la verificación del comportamiento adecuado de diversos parámetros del proyecto. Este informe, emitido por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear, sigue la Propuesta de Dictamen Técnico en la que ya se informaba desfavorablemente sobre la solicitud.

En general, esta tramitación no estuvo exenta de complicaciones y polémicas: como señala el propio CSN, las evaluaciones realizadas sobre la documentación que acompaña a la solicitud de autorización de la instalación han detectado numerosas deficiencias a lo largo de la evaluación, lo que ha

requerido el mantenimiento de muchas reuniones técnicas con el titular, así como numerosas peticiones de información adicional, además de la elaboración de una gran cantidad de informes y notas de evaluación, y de la revisión completa de la documentación por parte del titular, con objeto de integrar y dar coherencia a la información generada sobre el proyecto.

El que esto suscribe desconoce si Berkeley va a impugnar esta denegación, que pone fin a la vía administrativa y que es susceptible de reposición (en un mes) y de recurso contencioso-administrativo (en el plazo de dos, que se cumple a principios de febrero de 2022). Es de imaginar que el culebrón seguirá los trámites judiciales (para Berkeley no impugnarlo sería aceptar "morir en la orilla") aunque son cuestiones de una elevada complejidad técnica que están afectadas por el principio de precaución.

5.2. EL LOBO, PROTEGIDO TAMBIÉN POR ENCIMA DEL DUERO

Otro de los grandes problemas, en este caso no sólo de Castilla y León, sino compartido por otras Comunidades Autónomas "loberas" (Galicia, Asturias, Cantabria) ha sido el generado por la unificación del régimen de protección del lobo al sur y al norte del Duero. Efectivamente, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, modificó el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. La Dirección General de Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica tramitó una propuesta de ASCEL (Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico) para la inclusión de todas las poblaciones del Lobo (*Canis lupus*) presentes en España en el Catálogo en la categoría «Vulnerable» o, en su defecto, en el Listado. Previamente, únicamente las poblaciones de *Canis lupus* al sur del Duero se encontraban incluidas en el Listado. El problema es que, aunque la propuesta fue aprobada por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se opusieron a ella los representantes de las Comunidades Autónomas del norte de España con una población importante de lobos. Son ellas las que deberán proteger esta especie y perseguir el furtivismo, pagar las indemnizaciones correspondientes por daños y convencer a los ganaderos extensivos de las bondades de la protección total del *canis lupus signatus* en la que no creen. La polémica entre ganaderos (que temen que se van a incrementar los ataques de lobos a los rebaños de ganado extensivo, habida cuenta de que la Administración regional deja de tener el control de las poblaciones), ecologistas (que entienden que las manadas de lobos se asentarán y aumentará su expansión hacia el sur sin daño especial para los ganaderos si toman medidas de protección) y la Administración pública que tiene que componer estas dos posturas sin capacidad de asumir el control poblacional.

Habrá que ver qué efectos tiene a medio plazo esta prohibición total sobre la propia especie y sobre la cabaña ganadera, pero lo cierto es que los que pueden verse perjudicados personal y económicamente por la decisión no la han aceptado de buen grado. Es desgraciadamente previsible que se incremente el furtivismo.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Juan Carlos Suárez-Quñones Fernández
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz
- Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Rubén Rodríguez Lucas

7. BIBLIOGRAFÍA

TAGARRO COMBARROS, M.; MADRID ARLANZÓN, M.A. Modificaciones en el procedimiento de la licencia ambiental y en el régimen de la «antigua» licencia de primera ocupación en Castilla y León. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, ISSN 0210-2161, n. 6, junio 2021.

Cataluña: Actuaciones puntuales y poco significativas. El contexto y las prioridades siguen sin favorecer un rumbo decidido en las políticas ambientales

Maria Teresa Vadrí Fortuny

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Medidas legislativas urgentes. 2.2. Legislación sectorial. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Cambios en la dirección de las políticas ambientales. 3.2. Otras novedades puntuales. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Instrumentos económicos. 4.2. Instrumentos estratégicos: planes, estrategias y pactos nacionales. 5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 5.1. Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 5.2. Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos. 6. APÉNDICE LEGISLATIVO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Como ya viene siendo habitual no se puede destacar el período analizado por actuaciones legislativas y ejecutivas claramente significativas en relación con el desarrollo de las políticas ambientales. No obstante, en el marco de la nueva legislatura iniciada en este período sí se observa una pluralidad de actuaciones puntuales y diversas que merecen ser señaladas. Además, destaca de nuevo la utilización, en diferentes situaciones y atendiendo a objetivos diversos, de la técnica de la delegación legislativa fundamentada en motivos de urgencia. Finalmente, es una novedad remarcable en relación con la financiación de las políticas ambientales analizadas -teniendo en cuenta la situación de prórrogas continuadas de la

que se parte- la aprobación, dentro del plazo previsto legalmente, de la ley presupuestaria que regirá las cuentas públicas en el próximo período de 2022.

ABSTRACT: As usual, it is not possible to highlight the analyzed period by clearly significant legislative and executive actions in relation to the development of environmental policies. However, within the framework of the new legislature initiated in this period, a plurality of specific and diverse actions are observed that deserve to be pointed out. In addition, again it's notable the use, in different situations and for different purposes, of the technique of legislative delegation based on reasons of urgency. Finally, it is a remarkable novelty in relation to the financing of the analyzed environmental policies -taking into account the situation of continuous extensions from which we start- the approval, within the legally established term, of the budget law that will govern the public accounts in the next period of 2022.

PALABRAS CLAVE: Políticas ambientales. Elecciones. Pandemia. Transición energética. Energías renovables. Organización ambiental. Instrumentos estratégicos.

KEYWORDS: Environmental policies. Elections. Pandemic. Energy transition. Renewable energies. Environmental organization. Strategic instruments.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Como en el período anterior, al panorama complejo e incierto que genera la pandemia se suma la situación política e institucional inestable que provocan -como ya anunciamos en el OPAM '21- unas elecciones convocadas primero, suspendidas después y finalmente celebradas en el mes de febrero, sin que sea posible la constitución de un nuevo gobierno hasta el mes de mayo. La ausencia de un gobierno efectivo durante casi seis meses condicionará evidentemente el avance en la acción de gobierno y, por supuesto, en el desarrollo de las actuaciones necesarias, e imprescindibles a menudo, en relación con el efectivo y eficaz desempeño de la obligada función pública ambiental.

En el [OPAM '21](#) ya dimos cuenta de la disolución automática del Parlamento y de la convocatoria de elecciones (Decreto 147/2020, de 21 de diciembre) ante la imposibilidad de investir un nuevo presidente después de

la inhabilitación del entonces presidente, Joaquim Torra. Habiéndose convocado los comicios para el 14 de febrero de 2021, ante el empeoramiento de los datos de la crisis sanitaria y en aplicación de las previsiones del Decreto 147/2020 (art. 2), el Vicepresidente del Gobierno, en sustitución de la presidencia de la Generalitat, y Consejero de Economía y Hacienda -Pere Aragonès-, previa deliberación del Gobierno, aprueba el Decreto 1/2021, de 15 de enero por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021. La decisión no fue pacífica. El mencionado Decreto fue objeto de interposición de diversos recursos contenciosos administrativos que dieron lugar inicialmente a su suspensión cautelar por estimación de las medidas cautelares solicitadas. Finalmente, la STSJC 3324/2021, de 2 de febrero, anuló el Decreto de modo que se mantendría la fecha inicialmente prevista para la celebración de las elecciones.

Tras celebrarse finalmente las elecciones el día en el que se habían convocado inicialmente (14 de febrero) el resultado obtenido por las distintas fuerzas políticas (PSC, 33, ERC 33, JxCat 32, Vox 11, CUP 9, ECP-PEC 8, Cs 6, PP 3) no facilitó una investidura rápida que permitiese una pronta constitución del nuevo gobierno y, por consiguiente, tampoco una reanudación inmediata de la actividad del nuevo ejecutivo. A los efectos que ahora interesan, debe destacarse que, al final del proceso de investidura, el Gobierno de la Generalitat llevaría casi medio año en funciones. Esta circunstancia supondría, de nuevo, una parálisis en la acción del ejecutivo, especialmente grave en el contexto de crisis sanitaria, económica y social en la que nos encontrábamos. Evidentemente, esta situación tampoco favorecería en absoluto el desarrollo de actuaciones efectivas y ágiles en relación con la también otra crisis, la climática, que se declaró, y, por tanto, se asumió, en la declaración de emergencia climática acordada por el Gobierno en mayo de 2019. De nuevo las políticas ambientales se ven lastradas por unas circunstancias que se suman a la que ya venía siendo una escasa priorización de estas.

Finalizada la ronda de consultas a los distintos grupos parlamentarios, la presidenta del Parlamento de Cataluña, Laura Borràs, propuso al líder de ERC, Pere Aragonès, como candidato a la presidencia de la Generalitat, el 24 de marzo. Y ello pese a que no estuviesen claros los apoyos para que en una primera votación pudiese alcanzar la mayoría absoluta necesaria. Así, ni en la primera sesión del pleno de investidura (viernes 26 de marzo) ni en la segunda (viernes 30 de marzo) el candidato, Pere Aragonès, obtuvo la mayoría necesaria (mayoría absoluta en la primera y simple en la segunda), repitiéndose en ambas sesiones el mismo resultado: 42 votos a favor (ERC y CUP), 61 en contra (PSC, Vox, En Comú Podem, Ciudadanos y PP) y 32 abstenciones (JxCat). De modo que debió iniciarse la tramitación de una

nueva propuesta. Finalmente, y tras tres meses de arduas negociaciones, se convocó, en el mes de mayo, el correspondiente pleno de investidura tras ser presentado de nuevo Pere Aragonés como candidato a la presidencia. Así, en el tercer pleno de investidura que se celebraba desde las elecciones del mes de febrero, y al borde de una nueva convocatoria, el candidato fue investido como presidente de la Generalitat de Cataluña (21 de mayo) alcanzando la mayoría absoluta requerida en la primera votación al obtener los votos favorables (74) de los diputados de ERC, CUP y JxCat. Según el acuerdo de investidura alcanzado, el nuevo gobierno de coalición -formado por catorce consejeros de ERC y JxCat- tomó posesión, finalmente, el 26 de mayo. En el apartado correspondiente a las novedades organizativas nos referiremos a la posición que, en el nuevo ejecutivo surgido del pacto entre las dos fuerzas políticas, correspondió a las políticas ambientales como resultado del reparto final de carteras.

Como una de las actuaciones de final de mandato antes de las elecciones, el Gobierno presenta -en enero de 2021- un balance de la acción de la XII legislatura (2018-2020) por territorios utilizando como criterio el de la división por veguerías (Alt Pirineu i Aran, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Penedès, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre). Así, para cada una de las ocho veguerías se indican, en primer lugar, las inversiones presupuestadas en 2017 y 2020, señalando, en su caso y para cada comarca, los incrementos producidos. A continuación, se describen las actuaciones realizadas en cada territorio en relación con cada uno de los ejes del Plan de Gobierno para la XII legislatura, de modo que en referencia a las acciones más próximas a la política ambiental se señalan los avances en el ámbito de la ordenación del territorio, la movilidad, la sostenibilidad, el ciclo del agua, la gestión de los residuos y el patrimonio natural.

En cuanto a la acción del nuevo Gobierno, no es hasta el mes de julio de 2021 que el Ejecutivo aprueba el inicio de la elaboración del nuevo Plan de Gobierno que se aprobará, como plan estratégico para la XIV^a legislatura (según el nuevo cálculo aprobado por Resolución del Parlamento¹), por Acuerdo de Gobierno en el mes de septiembre de 2021. El Plan se estructura en cinco ejes: 1. Por un país justo, con buen gobierno y referente democrático en el mundo; 2. Por un país de derechos, de igualdad de oportunidades y de bienestar; 3. Por un país basado en una economía del conocimiento, digital

¹El Pleno del Parlamento aprobó el 2 de junio de 2021 una resolución conjunta (de JxCat, ERC, ECP y la CUP) según la cual la legislatura que empezó el 6 de diciembre de 1932 sería considerada la primera de la institución. Esta modificación alteraría, en consecuencia, la numeración de todas las legislaturas posteriores. Hasta ese momento la numeración de las legislaturas se determinaba a partir de la celebración de las primeras elecciones democráticas. Y, por tanto, si bien con el criterio aplicado anteriormente la actual sería la XIII^a legislatura, aplicando el nuevo criterio será la XIV^a legislatura.

y emprendedora; 4. Por un país verde, equilibrado y conectado; y, 5. Por un país feminista fundamentado en la garantía de los derechos humanos. En cada uno de los cuatro ejes los objetivos que se prevén se vinculan a uno o varios ODS en función del ámbito material al que se refieren. Aunque se trata de una mera referencia formal sin que se realice ninguna otra mención a las consecuencias de esa conexión. En este sentido, sorprende que a lo largo del texto no se encuentre ninguna referencia al Plan para la implementación de la Agenda 2030 que se aprobó en septiembre de 2019 y que debía ser objeto de seguimiento, revisión y actualización y que, por tanto, parece que debería haberse tomado en cuenta al concretar las previsiones del nuevo Plan de Gobierno. Tampoco parece que se haya considerado la perspectiva transversal e integrada que exige un diseño de políticas públicas de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible tal como hoy deber ser entendido. Así, para cada uno de los ejes en los que se divide el Plan, y en forma de compartimentos estancos, se establecen ámbitos prioritarios y se determinan los objetivos y las distintas medidas que, en relación con los mismos, deberán llevarse a cabo durante el período planificado. Medidas que, por cierto, se presentan de modo desordenado sin atender a un criterio claro de exposición en función de su distinta naturaleza y calado (elaboración de normas reglamentarias, aprobación de leyes, desarrollo de pactos y estrategias, elaboración de planes diversos, medidas organizativas, ejecución de instrumentos económicos previstos en legislación vigente, etc.).

En el cuarto eje, la acción climática se establece, en primer lugar, como ámbito prioritario, previéndose como objetivos: alinear las políticas energéticas con la preservación del medio natural haciendo énfasis en la transición a las energías renovables; implementar la economía verde como palanca para la acción climática; garantizar la conservación de la biodiversidad y el medio natural; gestionar el agua teniendo en cuenta las previsiones de su futura disponibilidad con criterios específicos para las cuencas catalanas; y, fomentar la economía circular para llegar al residuo cero. En segundo lugar, se incluyen como prioridad en la acción de gobierno, las agendas rural y marítima y las políticas agroalimentarias en las que se marcan como objetivos: reforzar la agenda rural para el desarrollo territorial, socioeconómico y ambiental del mundo rural; consolidar la agenda marítima como marco para el desarrollo y aplicación de la Política Marítima Integrada en Cataluña; implementar la estrategia alimentaria de Cataluña promoviendo el tránsito a modelos agroalimentarios más sostenibles de acuerdo con los ODS; y, afrontar el reto agroalimentario orientado hacia la soberanía alimentaria y al refuerzo del sector. Y, finalmente, como tercer ámbito prioritario en este cuarto eje, el Plan se refiere a la vertebración territorial que deberá permitir: ordenar el territorio de manera sostenible para evitar la desigualdad urbana y el despoblamiento; promover las relaciones con los

municipios y el territorio también para evitar el despoblamiento; impulsar la movilidad colectiva, compartida, conectada y descarbonizada; consolidar las infraestructuras que permitan la movilidad en todo el territorio e impulsen la economía productiva, y dotarse de instrumentos de desarrollo de una política de consolidación del transporte de mercancías y la logística.

En el anexo del documento se establece como instrumento de transparencia y rendición de cuentas un sistema de seguimiento periódico de la ejecución y resultados del Plan, mediante la información actualizada que se obtendrá a partir de un sistema de indicadores. El documento se limita a relacionar algunos ejemplos de indicadores referidos al desarrollo de la acción de gobierno y algunos de los relativos al contexto social en el que se aplicaran las distintas políticas públicas. La concreción de estos se prevé que se produzca con posterioridad a la aprobación del Plan.

Al finalizar este apartado de valoración general podemos señalar, a modo de conclusión inicial, que ni el escenario de la persistente crisis sanitaria ni la situación política, han favorecido un avance claro y decidido en las políticas ambientales que haya permitido progresar hacia un efectivo desarrollo de la función pública ambiental que responda a las necesidades, muchas de ellas urgentes, en este ámbito. Como se verá en los apartados que siguen, se han producido actuaciones diversas, puntuales, pero, en general, poco significativas si atendemos a las carencias que se identifican fácilmente en este ámbito de intervención pública. Además de referirnos a aquellos aspectos que merecen ser destacados en el nuevo Plan de Gobierno y en el Plan normativo aprobado, en el capítulo dedicado a la legislación destacamos las medidas normativas dictadas amparándose en motivos de urgencia. Por lo que se refiere a la actuación normativa desarrollada señalaremos también aquellas novedades puntuales que, sin suponer un avance relevante, deben ser tratadas por su incidencia en el progreso de este ámbito de intervención. En el capítulo dedicado a la organización, aparte de referirnos a otras novedades sectoriales, destacamos los cambios que ha supuesto la configuración del nuevo ejecutivo en la dirección de las políticas ambientales. En relación con los instrumentos ejecutivos, por su incidencia en el efectivo desarrollo de la función pública ambiental, dedicamos nuestra atención a las novedades en las previsiones presupuestarias y, finalmente, a las diversas modalidades de instrumentos estratégicos y de planificación aprobados en este período.

2. LEGISLACIÓN

En relación con el desarrollo de la actividad legislativa en este período, y antes de pasar al examen de las novedades que merecen ser destacadas, corresponde mencionar como actuación dirigida a la buena regulación para favorecer la calidad normativa en Cataluña, la aprobación del Plan normativo para el período 2021-2023. La situación anómala que ya había producido la demora en la constitución del nuevo gobierno -después de las elecciones en el mes de febrero- y la tardía aprobación del Plan de Gobierno, se reproduce en relación con el documento que debe facilitar una adecuada información, clara y transparente de cuales van a ser las actuaciones normativas del ejecutivo. El nuevo Plan normativo no será aprobado hasta el mes de octubre del 2021. No obstante, debe señalarse que el documento recoge una significativa y ambiciosa previsión de actuaciones normativas para este período: 209 nuevas normas, de las cuales 177 ya en trámite en el momento de la aprobación del Plan. Como se verá, en ellas tienen un peso destacado las previsiones relativas a las políticas ambientales.

El Plan relaciona, en primer lugar, las actuaciones normativas cuya tramitación el Gobierno prevé iniciar en este período (anteproyectos de ley y proyectos de decreto) vinculándolas a los respectivos cuatro ejes del Plan de Gobierno, antes referidos, e indicando los ODS con los que se relacionan. Un buen número entre ellas se refieren al ejercicio de la función pública ambiental, destacando no sólo por su volumen si no por la importancia de los ámbitos a los que se refieren. Se prevé iniciar, así, la tramitación de los siguiente anteproyectos de ley: de montaña, de creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña, del impuesto sobre les emisiones portuarias de grandes barcos, del impuesto sobre les actividades económicas que generen gases de efecto invernadero, de prevención y gestión de residuos y uso eficiente de los recursos, de transición energética, del mar, de la producción agrícola sostenible, de protección y rehabilitación de espacios afectados por actividades extractivas, de calidad atmosférica, de biodiversidad, y, de caza.

Entre los proyectos de decreto previstos destacamos: el Reglamento de desarrollo de la Ley 8/2020, de protección y ordenación del litoral; el Reglamento de desarrollo de la Ley 22/2009, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales; el de desarrollo de la Ley 3/2020, de prevención de las pérdidas y el malbaratamiento alimentarios; el de ordenación de las explotaciones ganaderas; el de regulación de la actividad cinegética; el relativo a la producción agroalimentaria ecológica; el correspondiente al Reglamento de la Agencia de la Naturaleza; el de creación de la Mesa intersectorial del Sector Forestal; el de regulación de la composición y funcionamiento de la Mesa Social del Cambio Climático; el de aprobación del Plan Territorial Sectorial para la Implantación de las Energías renovables en Cataluña; y, en fin, el de aprobación del Plan de Mejora de la Calidad del Aire.

Pese a la ambición en las previsiones, no se puede obviar, no obstante, que en diversos supuestos se trata de previsiones que no son nuevas puesto que ya se habían recogido en planes de gobierno y en planes normativos anteriores. En este sentido, el resultado del seguimiento de la ejecución del documento de planificación permitirá evaluar el real avance de las políticas ambientales en el período que abarca el Plan.

En segundo lugar, el Plan señala aquellas iniciativas que se pretenden aprobar (anteproyectos de ley y proyectos de decreto) en el período 21-23 ordenándolas por Departamentos, indicando en cada caso si se ha iniciado o no la tramitación. En este caso, son menores las expectativas en relación con las iniciativas legislativas más estrechamente relacionadas con las políticas ambientales. Así -considerando la actividad del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio y del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural- se estima la aprobación de 5 anteproyectos de ley (Anteproyecto de ley de creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña, Anteproyecto de ley de territorio, Anteproyecto de ley de prevención y gestión de residuos y uso eficiente de los recursos de Cataluña, Anteproyecto de ley de transición energética y Anteproyecto de ley de producción agrícola sostenible) por contraposición a los 12 cuya tramitación se pretende iniciar.

Y, en tercer lugar, se indican aquellos supuestos en los que se prevé una labor de revisión con el objetivo de simplificar el ordenamiento jurídico, así como aquellos casos en los que se realizarán evaluaciones ex post del marco normativo vigente (este es el caso de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades, cuya disposición adicional cuarta prevé la elaboración de una memoria anual sobre su aplicación).

El Plan prevé el seguimiento periódico de su ejecución y la elaboración de un informe que permita evaluar el grado de cumplimiento de sus previsiones. Se contempla, además, la posibilidad de revisar y modificar el contenido del Plan, en el caso de concurrir motivos que lo justifiquen.

2.1. MEDIDAS LEGISLATIVAS URGENTES

Dentro de las escasas novedades significativas de este período deben ser destacadas diversas normas que se han aprobado como resultado de la utilización, como ya viene siendo habitual, por parte del ejecutivo de la técnica de la delegación legislativa por motivos de urgencia.

La primera de las actuaciones normativas que señalamos se desarrolla en relación con la transición energética y las energías renovables, uno de los ámbitos de intervención ya destacados en los últimos informes del OPAM-Cataluña. La novedad legislativa se produce ante los problemas de aplicación

del anterior Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. La situación trae como consecuencia la aprobación del nuevo Decreto ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas, cuyo objeto es la modificación de diversos artículos del Decreto ley anterior, la modificación puntual de la Ley 16/2017, del cambio climático, así como la introducción de medidas de simplificación administrativa y de mejora de la participación pública. Debe tenerse en cuenta, además, que poco después de su aprobación, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, introduce, como comentaremos a continuación, diversas modificaciones al Decreto ley aprobado en el mes de octubre.

En el OPAM '20 ya cuestionábamos, la oportunidad de aprobar el Decreto ley 16/2019, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, por las carencias de democracia y legitimación que, con carácter general, supone acudir a esta técnica normativa. En particular nos referíamos a las dudas que suscitaba la regulación "con urgencia" de un ámbito tan complejo como es el de la transición a un nuevo modelo energético. Especialmente si se tiene en cuenta que el Gobierno optó en 2019 por la regulación mediante decreto ley, antes de elaborar una estrategia territorial para la implantación de las instalaciones de energía renovable que permitiera planificar la incidencia territorial de estas infraestructuras, tomando en consideración todas las variables e intereses en presencia y garantizando la participación de los agentes implicados.

El importante volumen de proyectos presentados a partir de la aplicación del Decreto ley 16/2019 (más de 600 en el año y medio de su vigencia) provoca problemas al requerir una alta demanda de suelo y concentrarse, en buena parte, en terrenos de cultivo y suelo agrícola de alto valor, a la vez que en municipios pequeños alejados del consumo (lo que supondría el desarrollo de un modelo ineficiente). El nuevo Decreto 2021 pretende paliar los déficits de la norma anterior al no haberse considerado la afectación a los espacios agrarios como recursos naturales a proteger (principio de desarrollo sostenible), no haber asegurado mecanismos que favoreciesen el diálogo y el consenso social necesarios considerando la complejidad de las decisiones a tomar (principio de responsabilidad compartida), y, en fin, por no haber aprobado con carácter previo el instrumento de planificación territorial sectorial imprescindible para ordenar este ámbito en el que es inaplazable una adecuada intervención. La planificación hubiese permitido considerar las necesidades actuales, las diversas y complejas variables en presencia (sociales, económicas, ambientales, paisajísticas, territoriales), y el equilibrio que debía ser

preservado (principio de cohesión territorial), teniendo en cuenta, además, la necesidad de integrar y coordinar la planificación relativa al modelo energético con la relativa a las energías renovables.

Así pues, de nuevo, se procede a una actuación normativa urgente que, en este caso, deberá resolver los problemas de la anterior. El Decreto ley 24/2021 se sitúa en el marco de las competencias que el Estatuto atribuye a la Generalitat (arts. 116, 133 y 144), de los objetivos marcados en el Directiva UE 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovable, de la Ley 16/2017, del cambio climático y de la Ley 3/2019, de los espacios agrarios. Además, tal como se señala en su Exposición de motivos, la norma tiene en cuenta diversas mociones aprobadas en el Parlamento de Cataluña como consecuencia de la problemática generada con la aplicación del Decreto ley de 2019.

El Decreto ley 24/2021 introduce medidas para facilitar la aceptación y mejorar el consenso social en el territorio afectado en relación con los proyectos de energía renovable. Así, se prevé la posible participación local en los proyectos, en condiciones determinadas (art. 9 bis), y se crea la Mesa de Diálogo Social de las Energías Renovables (art. 6) como órgano -de representación de los diversos actores implicados- que deberá estudiar e identificar las propuestas de medidas de compensación pública entre los territorios rurales y zonas urbanas densamente pobladas en las que no se pueda garantizar el logro del 50% de su demanda eléctrica con generación eléctrica renovable de proximidad en el horizonte del año 2030. Son destacables también, en el sentido de reforzar la aceptación del territorio implicado, las modificaciones de los art. 14 y 15 relativos al procedimiento aplicable a la solicitud de autorización administrativa para la implantación de un parque eólico o de una planta solar fotovoltaica.

Se realizan también modificaciones dirigidas a mejorar a la compatibilidad de la actividad agraria con la producción de energía renovable, así como la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible del medio rural (modificaciones de los arts. 8 y 9 del Decreto ley 16/2019). Y también cambios destacables que se fundamentan en la simplificación administrativa en el ámbito del autoconsumo de energía eléctrica, como es la exclusión del régimen de autorización administrativa de construcción y explotación de determinadas instalaciones fotovoltaicas de generación eléctrica (art. 4). Finalmente, deben señalarse las modificaciones que incorpora el art. 3 a la Ley 16/2017, del cambio climático. Se introduce el compromiso de que, como mínimo el 30% de la energía renovable de nuevo desarrollo a implantar en el horizonte 2030, sea distribuida y participada en la propiedad o financiación por la ciudadanía, las pequeñas y medianas empresas, las administraciones locales, las operadoras y

comunidades energéticas ciudadanas y las comunidades de energías renovables. Con relación a la planificación sectorial, se establece el mandato de que la planificación territorial sectorial de las energías renovables para la generación solar y eólica prevea medidas que minimicen los impactos derivados de la elevada demanda de suelo que requieran estas instalaciones; y, en relación con la promoción de las energías renovables y la ocupación de determinada clase de suelo, se incorpora la necesidad de priorizar la ocupación de suelo diferente del no urbanizable, y en el no urbanizable, los espacios agrarios en desuso.

A partir de la entrada en vigor del Decreto ley 24/2021 y atendiendo a la carga prevista en cuanto a la tramitación administrativa de los proyectos de energías renovables presentados, el Gobierno aprueba en el mes de noviembre un programa de carácter temporal que persigue paliar los problemas de gestión que puedan producirse. El objetivo del mismo es dotar a la Administración de los recursos humanos necesarios para gestionar adecuadamente los procedimientos previstos.

La segunda aplicación de la técnica de delegación legislativa por motivos de urgencia se produce también en el ámbito de las actuaciones relativas a la transición energética. El Gobierno aprueba el Decreto ley 28/2021, de 21 de diciembre, con el fin de incentivar la instalación de sistemas de eficiencia energética o hídrica y de energía renovable, en aquellos edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal. Así, el Decreto ley modifica el libro quinto del Código Civil de Cataluña para facilitar el acuerdo entre propietarios (por mayoría simple) cuando se trate de decidir en relación con los proyectos técnicos relativos a la mejora de la eficiencia energética y a los sistemas de energías renovables. Se trata, por consiguiente, de una medida dirigida a favorecer el tránsito hacia un consumo energético más sostenible adaptando progresivamente el parque inmobiliario residencial a las nuevas necesidades.

El tercer ejemplo de medida legislativa urgente en este período se desarrolla en referencia al problema no resuelto de la contaminación causada por nitratos de origen agrario, y en el marco de las exigencias de la normativa europea. Así, el Gobierno aprueba el Decreto ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera. En 2019 se había aprobado el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables por la contaminación por nitratos de fuentes agrarias (Decreto 153/2019, de 3 de julio). Al constatarse que, en los dos años de aplicación de las medidas de limitación de los incrementos de ganado previstas, no se han producido mejoras en la calidad de las aguas, es necesaria una prolongación de la limitación de la densidad ganadera en las

zonas calificadas como vulnerables. Debido al número de proyectos que ya estaban aprobados y pendientes de ejecución a la entrada en vigor del Decreto 153/2019, la situación en los municipios afectados, o bien ha permanecido inalterada, o ha empeorado aumentando, aunque sea ligeramente. En este sentido, la Orden TES/80/2021, de 9 de abril -a la que más tarde nos referiremos al repasar la legislación sectorial-, comportó la designación de la cifra, nada desdeñable, de 45 nuevos municipios como zona vulnerable, de modo que en el momento de aprobarse el Decreto ley son 68 los municipios afectados por esta situación.

De nuevo pues, el ejecutivo acude a la técnica -que deber ser excepcional- de la medida normativa urgente para intervenir respecto a una problemática ya grave y enquistada que, de ningún modo, se puede calificar de inesperada e imprevisible. Ante la situación, el Decreto ley amplía la vigencia de las medidas extraordinarias de limitación -cuyo plazo expiraba en julio de 2021- a cuatro años que deberán permitir la aplicación efectiva de las previsiones del Decreto de 2019. No obstante, teniendo en cuenta las características sociales y económicas del territorio afectado, se prevén excepciones que permiten la ampliación de la capacidad de determinadas explotaciones ya existentes, limitándolas a cierta tipología de ganado y hasta una capacidad máxima total.

Finalmente, en cuarto lugar, un supuesto distinto de medida normativa urgente es el Decreto Ley 12/2021, de 18 de mayo, relativo al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. En este caso, la difícil situación del sector turístico como consecuencia de la crisis sanitaria conduce a la tercera modificación del calendario de entrada en vigor del incremento de las tarifas del impuesto (establecido en la Ley 5/2020, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente). Considerando los efectos de la crisis, se aplaza la entrada en vigor del incremento de tarifas hasta el mes de octubre de 2021.

2.2. LEGISLACIÓN SECTORIAL

En este período es especialmente escasa la actividad normativa dirigida a la regulación de ámbitos sectoriales directamente relacionados con el ejercicio de la función pública ambiental. Damos, no obstante, cumplida cuenta de aquellas normas aprobadas que merecen ser mencionadas y también nos referimos -como venimos haciendo en anteriores informes del OPAM- a proyectos normativos que, si bien estando aún en una fase inicial, deben señalarse por su relevante incidencia en el desarrollo efectivo de las políticas ambientales que aquí analizamos.

Mencionamos en primer lugar la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, cuyo contenido tiene como objetivo completar el régimen jurídico de los presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022, aprobados mediante Ley 1/2021, del 29 de diciembre, rompiendo así una dinámica de prorrogas presupuestarias que era ya habitual. Como ley de acompañamiento a la Ley de presupuestos, se trata de una norma omnicomprendiva en la que, por tanto, no es de extrañar que se incluyan entre sus medidas, de diverso alcance, modificaciones y novedades regulatorias que inciden en distintos sectores ambientales.

En la primera parte, relativa a las medidas fiscales se contemplan algunas modificaciones del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, en relación con los tributos que recaen sobre el ciclo del agua. Unas relativas a las definiciones de uso del agua y de los diversos usos doméstico, agrícola, ganadero e industrial, y, otras relativas a la simplificación de los procedimientos de la gestión del canon del agua (Título I, Cap. I).

En la segunda parte de la Ley dedicada a las medidas financieras, destaca como medida de transparencia en la gestión de recursos públicos, la introducción de la obligación de difusión por parte de las distintas Administraciones de las actuaciones concretas que se financien total o parcialmente mediante los recursos económicos procedentes de Fondos específicos. Este es el caso de del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que nutre el Fondo para el Fomento del Turismo, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria cuyos recursos se dirigen al Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico, y del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, cuyos ingresos se destinan al Fondo de Patrimonio Natural, según las previsiones legales (art. 42, modificación del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002).

En la tercera parte de la Ley, referida a las medidas administrativas, se incluyen un importante volumen de modificaciones relativas al medio ambiente y a la sostenibilidad, a la movilidad, al urbanismo y la ordenación de las aguas (Título XII). En los cambios relativos al ámbito del medio ambiente y la sostenibilidad destacan las modificaciones de la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales, así como las de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, la Ley 6/2001 y las que se introducen en relación con el reciente Decreto ley 24/2021, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas. Relevantes son también desde

diversos puntos de vista las modificaciones que se realizan del Decreto legislativo 1/2010, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de urbanismo y las que se introducen en materia de aguas en el Decreto legislativo 3/2003.

Más adelante, en su Título XVI la Ley incorpora otras medias referentes a la protección de los animales y a la gestión de residuos de la construcción. Se modifica el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de protección de los animales, adecuando el importe máximo de las sanciones. Además, se modifica el Decreto 89/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos de la construcción de Cataluña (PROGROC), se regula la producción y gestión de los residuos de la construcción y demolición, y el canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción, en cuanto a las obligaciones de la persona productora de residuos de la construcción y demolición. Finalmente, merece ser señalada la disposición adicional segunda cuyo objeto es dar cumplimiento a la Moción 159/XII del Parlamento, estableciendo una moratoria para el Plan de cierre y desmantelamiento de las incineradoras existentes. Según la disposición en el plazo de dos años, desde la aprobación de la ley, el Gobierno deberá aprobar dicho plan vinculado a la nueva ley de prevención de residuos y uso eficiente de los recursos, previa evaluación de su adecuación a los objetivos derivados de la Directiva (UE) 2018/851, sobre los residuos, y previa valoración de las alternativas más adecuadas de gestión de los residuos que son objeto de tratamiento en dichas instalaciones. Hasta la aprobación del plan se suspenden las tramitaciones de los expedientes de nueva construcción o de ampliación de infraestructuras de incineración.

Es una novedad puntual en materia de espacios naturales el Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí, en el marco de las previsiones establecidas por la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en cuánto a la gestión de los espacios naturales protegidos, y en aplicación de la aún vigente Ley 12/1985, de espacios naturales. El Decreto 105/1987 declaró el Parque Natural del Macizo del Montseny (abarcando solo la parte central del macizo). El Decreto 328/1992, por el que se aprobó el PEIN (Plan de espacios de interés natural) incluyó el espacio del Macizo del Montseny, que se integraría en el año 2006 en la Red Natura 2000. Con el objetivo de desarrollar y garantizar una más adecuada protección y gestión de este espacio natural se aprueba el nuevo Decreto que sustituye y renueva el Decreto anterior 105/1987. Se modifica la delimitación de los espacios del PEIN Macizo del Montseny y Cingles de Bertí, con la finalidad de unificar los límites de las diversas figuras de protección existentes. Se amplía el ámbito del espacio Macizo del Montseny

de modo que su delimitación coincide con la del Parque Natural, a la vez que se procede a la modificación puntual del límite del espacio del PEIN Cingles Bertí. Se aprovecha además la nueva regulación para modificar la denominación del espacio (Massís del Montseny por «el Montseny»), para adaptarla al nombre tradicionalmente utilizado para referirse al mismo. Destaca en su contenido, además del régimen de protección previsto, la nueva determinación respecto a los órganos de gestión, gobierno y participación del Parque Natural, así como el régimen de financiación aplicable.

En el ámbito de la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, cabe mencionar la Orden TES/80/2021, de 9 de abril, por la que se revisan las zonas vulnerables y se aplican las medidas del programa de actuación correspondiente a las mismas, a la que nos referíamos anteriormente al tratar una de las medidas normativas urgentes. A partir de las obligaciones establecidas por la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real decreto 261/1996, de 16 de febrero, la Generalitat de Cataluña realizó la primera designación de las zonas vulnerables mediante el Decreto 283/1998, de 21 de octubre. Posteriormente se han realizado periódicamente las oportunas revisiones y ampliaciones de las designaciones efectuadas. La última relación actualizada de las zonas vulnerables se efectúa en el apartado de anexos del Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos que proceden de fuentes agrarias. La revisión recogida en la Orden TES/80/2021 mantiene la condición de zonas vulnerables respecto a las designadas hasta el momento y, amplía, además, la designación respecto a nuevas zonas, a partir de los resultados de las redes de control de los Programas de Seguimiento y Control y de los datos de nitratos procedentes del Programa de vigilancia y control sanitario de las aguas de consumo humano de Cataluña.

En relación con la previsión de actuaciones normativas ambientales contenidas en el Plan normativo (2021-2023) al que nos hemos referido, resulta oportuno dar noticia del inicio de la tramitación de algunos proyectos legislativos.

Dos de ellos suponen dar cumplimiento a las previsiones de la Ley del cambio climático de 2017 en relación con el desarrollo de diversos instrumentos económicos ambientales. Así, por Acuerdo de 23 de noviembre el Gobierno aprueba la memoria preliminar del Anteproyecto de ley del

impuesto sobre las emisiones portuarias de grandes barcos. Se trata de un tributo ambiental previsto ya en La Ley del cambio climático de 2017 para gravar las emisiones de óxido de nitrógeno durante las maniobras de atraque y estancia de este tipo de embarcaciones en el puerto. La recaudación obtenida con el impuesto deberá destinarse en su totalidad al Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico creado como instrumento de financiación de las políticas de prevención y mejora de la calidad atmosférica. El ejecutivo acuerda también -en diciembre de 2021- la memoria preliminar del Anteproyecto de ley del impuesto sobre las actividades económicas que generan gases de efecto invernadero, que grava las emisiones de todas aquellas actividades sometidas a la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, así como las actividades incluidas en el anexo I.1 de la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades. En este caso la recaudación obtenida revertirá en el Fondo Climático.

Finalmente, el tercero de los proyectos normativos destacables, que se inician en este período, se refiere a la actualización de la normativa reguladora del turismo en Cataluña. El Gobierno aprueba la memoria preliminar del Anteproyecto de ley de Turismo con la finalidad de adaptar la regulación del sector a las nuevas necesidades sociales, económicas y medioambientales, en el contexto de la crisis causada por la pandemia de Covid-19 y del cambio climático. En este sentido la nueva ordenación del sector debe permitir un modelo turístico resiliente y sostenible en concordancia con las metas de la Agenda 2030 y con las previsiones del Plan Estratégico de Turismo de Cataluña 2018-2022.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. CAMBIOS EN LA DIRECCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

Después de las elecciones de 14 de febrero de 2021 y una vez investido, en el mes de mayo, el nuevo presidente de la Generalitat, se configuró el nuevo gobierno de coalición resultado del pacto al que llegaron, como ya se ha señalado, las dos fuerzas políticas -ERC y JxCat- no sin pocas dificultades y tensiones. El resultado del proceso de negociación es el de un reparto equitativo de las catorce carteras departamentales en el que siete corresponden a ERC y siete a JxCat. Por lo que respecta a la posición de las políticas ambientales en el nuevo ejecutivo, se produce una clara

concentración de las competencias ambientales en una de las consejerías. No obstante, como ocurría en gobiernos anteriores y seguramente en parte debido a las necesidades de la negociación llevada a cabo, persiste, como se mostrará a continuación, la dispersión en relación con algunos aspectos directamente relacionados con las políticas ambientales que inciden en un adecuado tratamiento integrado y transversal de lo que debería ser una intervención pública acorde con el principio de sostenibilidad.

El art. 1 del Decreto 21/2021 de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, establece que el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación pasa a denominarse Departamento de Acción Climática, Alimentación, y Agenda Rural. Al frente del mismo, y según la distribución correspondiente a cada fuerza política, se mantendrá Teresa Jordà (ERC) titular del Departamento ahora modificado y ampliado, de modo que recae en el mismo el peso de las políticas ambientales que se suman a las de agricultura, ganadería, pesca y alimentación. Se configura así una macro consejería a la que se atribuyen - Decreto 21/21 y su modificación mediante Decreto 244/2021- las competencias relativas a la planificación y a la calidad ambiental, las políticas ante el cambio climático y las políticas de desarrollo sostenible, el agua, los residuos, las energías renovables, el medio natural y la biodiversidad, los bosques, la agricultura, la ganadería, la pesca y asuntos marítimos, las actividades cinegéticas y la pesca fluvial, el desarrollo rural, los servicios meteorológicos y la alimentación e industrias agroalimentarias. La movilidad, el transporte, las políticas de montaña y del litoral, así como la planificación del territorio, el urbanismo, la mejora urbana y las políticas de impulso de la Agenda Urbana de Catalunya, son ámbitos de intervención que se unen a las políticas digitales en el renovado Departamento de Políticas Digitales y Territorio (Jordi Puigneró, JxCat) hasta el momento, Departamento de Territorio y Sostenibilidad; y que será finalmente el Departamento de la Vicepresidencia, y de Políticas Digitales y Territorio, al ser nombrado su titular vicepresidente del nuevo ejecutivo.

Posteriormente el Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio, y el Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, adaptan la composición y funcionamiento de las consejerías a la nueva distribución de competencias.

3.2. OTRAS NOVEDADES PUNTUALES

Por su posible incidencia en el desarrollo de las políticas ambientales debemos hacer mención del Acuerdo GOV/105/2021, de 13 de julio, por el que se crean los órganos de coordinación de los Fondos Next Generation EU en la Administración de la Generalitat. Se crea la Comisión Interdepartamental de gobierno para la Recuperación Económica y la Gobernanza de los Fondos (presidida por el presidente del ejecutivo y cuya vicepresidencia corresponde al Consejero de Economía y Hacienda) a la que se encomienda la planificación y la priorización y seguimiento de los proyectos financiados con los Fondos Next Generation. I se crea, también, una Comisión Técnica -integrada por representantes de los distintos departamentos-, como órgano de asistencia y apoyo a la Comisión Interdepartamental, a la que corresponderá la identificación de los proyectos susceptibles de recibir los fondos y la coordinación de su captación y ejecución. Se trata de dos órganos que deberán complementar la gestión y coordinación de los fondos europeos que corresponde ya hasta ese momento a la Secretaría de Asuntos Económicos y de Fondos Europeos y a la Dirección General de Fondos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda.

En cuanto a novedades que inciden en la organización ambiental sectorial en el período examinado, destaca en primer lugar, el Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima. La Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas, modificada por la [Ley 5/2017, de 28 de marzo](#), de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, crea el Consejo Catalán de Cogestión Marítima (inicialmente Consejo de Pesca y Asuntos Marítimos de Cataluña), remitiendo su regulación a un reglamento posterior. Se crea como órgano de participación adscrito al departamento competente en materia de pesca y asuntos marítimos, con las funciones de elaborar propuestas y recomendaciones para una gestión racional, sostenible e integrada de las actividades sectoriales en el ámbito marítimo; contribuir a la definición y el desarrollo de las políticas marítimas de Cataluña en un régimen de corresponsabilidad; asesorar a la Administración marítima catalana sobre las prioridades de investigación y formación, y contribuir activamente a la aplicación de la Estrategia marítima de Cataluña. En el mismo sentido, la Estrategia Marítima de Cataluña (EMC2030) aprobada en 2018 (Acuerdo GOV/12/2018), encomienda al Consejo Catalán de Cogestión Marítima la gobernanza en este ámbito mediante un proceso abierto y continuado de revisión y reajuste de los objetivos y de las líneas estratégicas de actuación.

Pues bien, no es hasta esta fecha que se da cumplimiento al mandato de la Ley de 2010 modificada en 2017, a las previsiones de la EMC2030, y a los compromisos asumidos en el Plan de implementación de la Agenda 2030 en Cataluña aprobado por el ejecutivo en el año 2019 (Acuerdo GOV/132/2019), en cuyo contenido se asume, como una de las medidas, la efectiva aplicación de un nuevo modelo de gobernanza del mar basado en la cogestión del ámbito marino y costero. El nuevo Decreto establece así la composición, la designación de los miembros y el régimen de funcionamiento del Consejo Catalán de Cogestión Marítima.

De acuerdo con el Decreto 321/2021, el funcionamiento del Consejo se basa en el principio de cogestión -ya implantado en Cataluña en el ámbito de la pesca profesional mediante el Decreto 118/2018, de 19 de junio-, como sistema innovador que supone la corresponsabilidad de todos los actores implicados y, por tanto, la participación de todos aquellos que están relacionados con el desarrollo de las políticas marítimas en Cataluña. Integrado por representantes de la Administración de la Generalitat y de las entidades locales, de los agentes y las entidades vinculados a los sectores que llevan a cabo su actividad en el medio marítimo, de entidades de investigación y ambientalistas, así como de organizaciones sindicales y empresariales, el Consejo funcionará en Pleno, en Comisión Permanente y en cuatro comisiones sectoriales: de Economía Azul y Bioeconomía; de Sostenibilidad y Economía Circular; de Política Marítima Integrada, y de Investigación y Formación.

En el mismo ámbito, como actuación que contribuye a la aplicación de la Estrategia Marítima de Cataluña (EMC 2030) y como instrumento que permite desarrollar precisamente el modelo de cogestión previsto en el Decreto 118/2018, sobre el modelo de gobernanza de la pesca profesional de Cataluña, destacamos la creación (Acuerdo de 23 de noviembre) del Programa temporal de recopilación de datos en apoyo de la gestión pesquera (profesional y recreativa). El Programa se enmarca en el Programa operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) de modo que se prevé que el 80% de su coste sea reintegrado posteriormente por el mismo. El Programa permite recoger de manera sistemática, y a partir de un plan de muestreo preestablecido, información biológica, social y económica de las pesqueras profesionales, gestionadas por la administración, y de la pesca recreativa.

De nuevo en materia de transición energética y con la finalidad de contar con un mecanismo de gestión del modelo energético que facilite la aceleración de la misma, destaca el Programa para el diseño y la creación de una empresa energética pública acordado por el ejecutivo en este período (Acuerdo 23 de noviembre). La aprobación del Programa es coherente con

el contenido del Plan de Gobierno -al que ya nos hemos referido- puesto que en el mismo se prevé la creación de una energética pública como medida para equilibrar las políticas energéticas con la protección del medio natural, con especial atención respecto a la transición hacia las energías renovables. El objetivo del programa aprobado es el de desarrollar un modelo propio, distribuido, descentralizado, participado, que respete el principio de cohesión territorial y que deberá permitir alcanzar el objetivo de la reducción en un 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el año 2030 y de la neutralidad de emisiones de carbono el año 2050. Se pretende crear un instrumento público (empresa pública) con capacidad inversora, entre otras, en relación con la generación eléctrica, la distribución, los servicios de recarga del coche eléctrico, los servicios de almacenamiento, los servicios de agregación de demanda flexible y aquellos servicios de comercialización vinculados.

Finalmente, y en materia de fauna protegida, señalamos el traspaso de funciones del Gobierno de la Generalitat al Conselh Generau d'Aran en relación con la gestión de grandes carnívoros de la fauna salvaje protegida en el territorio de Arán mediante el Decreto 367/2021, de 19 de octubre. Se trata de permitir la gestión adecuada de los grandes carnívoros -y, en concreto, del oso pardo-y el desarrollo de políticas de prevención y de compensación de los daños producidos por estos animales a las actividades ganaderas del ámbito del Arán. Para el adecuado desarrollo del traspaso de funciones se prevé la creación de una comisión paritaria de coordinación entre la Generalitat y el Conselh Generau d'Aran.

4. EJECUCIÓN

4.1. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Por lo que respecta a la previsión presupuestaria, como ya señalamos en el anterior informe del OPAM, partimos de una situación continuada de prórrogas presupuestarias que se reproduce en relación con los criterios que van a marcar la financiación de las políticas públicas en el año 2021. Así, con la finalidad de garantizar el funcionamiento de la administración y la prestación de los servicios públicos, ante la situación de falta de aprobación de los nuevos presupuestos a finales del año 2020, el Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, estableció los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020, mientras no entrasen en vigor los del 2021.

Después de las elecciones celebradas en el mes de febrero y de la constitución del nuevo gobierno, en el mes de noviembre se aprueba el Proyecto de ley de presupuestos que se concretará finalmente en la Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2022. Se pone así fin a una situación de anomalía y parálisis que había sido recurrente en los últimos años. La aprobación de las cuentas para el 2022 supone, al menos, contar en el plazo establecido legalmente con la previsión necesaria para poder desarrollar las políticas públicas en los distintos ámbitos de intervención. Desde la perspectiva del desarrollo de las políticas ambientales en el marco de los compromisos asumidos en el Plan de implementación de la Agenda 2030 y en el Plan de Gobierno, los nuevos presupuestos aprobados merecen ser destacados, por una parte, por incluir en su tramitación un Informe sobre perspectiva climática según el cual se calculan y se identifican los ingresos, los gastos y los beneficios fiscales que contribuyen a objetivos medioambientales (de modo que aplicando los marcadores de Río, el 19,8% de los programas presupuestarios integra la perspectiva climática, y el 6,1% del gasto previsto tiene perspectiva climática, concentrándose en la lucha contra el cambio climático y la contaminación según se señala). Y, por otra parte, por vincular los programas presupuestarios a los ODS (en la misma línea de los últimos presupuestos aprobados para 2020). El resultado de la relación que se establece lleva a concluir que los ámbitos de salud (ODS 3), educación (ODS 4) y ciudades sostenibles (ODS 11) son aquellos a los que se destinan mayores recursos. Por tanto, la introducción de la perspectiva climática y de los ODS no es, claro está, la garantía de una efectiva priorización de las políticas ambientales.

Más en concreto, y en cuanto a la posición que ocupan las actuaciones ambientales en las previsiones presupuestarias, resulta esclarecedor observar cómo, de acuerdo con la clasificación por programas del presupuesto, destacan por magnitud, los importes relativos a las políticas de gasto en salud (25,4%), educación (18,4%), protección social (7,4%) y transporte (7,1%). concentrando así estas políticas más del 58,2 % del gasto previsto. Por lo que respecta a la previsión presupuestaria (estado de ingresos y estado de gastos) por departamentos, corresponden al Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio 2.269.744.072,97 euros y al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. 1.177.661.949,33 euros. Teniendo en cuenta que, con carácter general y atendiendo a las circunstancias, se ha producido un incremento presupuestario (incremento del gasto), si comparamos estas cifras con las correspondientes a los departamentos equivalentes (2.064.216.831,87 euros y 726.314.944,72 euros, respectivamente) en el presupuesto aprobado para el ejercicio 2020 (Ley 4/2020), resulta claro que se ha producido un incremento del

presupuesto respecto de las últimas previsiones pero que en el conjunto de la previsión presupuestaria no supone situar al medio ambiente en una posición claramente prioritaria. No obstante, debemos señalar, en primer lugar, que además de la intervención directamente relacionada con la acción ambiental, los departamentos referidos (especialmente el primero de ellos) tienen encomendados otros ámbitos de actuación y que, por tanto, el presupuesto previsto no se puede considerar dirigido únicamente a las políticas ambientales. Y, en segundo lugar, y para realizar una estimación adecuada del presupuesto destinado a la intervención pública ambiental, debe tenerse en cuenta que las cifras indicadas no incluyen las cantidades que el presupuesto asigna a las diferentes entidades instrumentales que tienen atribuidas funciones relevantes en materia de medio ambiente. Este es el caso, entre otras, de las asignaciones que se realizan a la Agencia Catalana del Agua 559.745.795,32 euros o a la Agencia de Residuos de Cataluña 191.804.306,14 euros.

Finalmente, y considerando especialmente el contexto marcado por la crisis sanitaria y la celebración de comicios, deben ser mencionados diversos sectores en los que se han aprobado o previsto instrumentos de estímulo cuya ejecución deberá contribuir al avance en la consecución de determinados objetivos relacionados con las políticas ambientales. Destacan, así, como actuaciones de impulso, las ayudas aprobadas en el ámbito de la gestión forestal sostenible, en materia de producción agroalimentaria ecológica y en relación con el fomento de la biodiversidad cultivada. Y, también, como en otros períodos, las ayudas previstas, en materia de sanidad vegetal dirigidas a las Agrupaciones de Defensa Vegetal. Se producen también intervenciones de estímulo remarcables, mediante la autorización de subvenciones, destinadas a las infraestructuras de gestión de residuos municipales, a la conservación de la biodiversidad (Delta del Ebro) y al control de plagas que afectan a diversas comarcas de Cataluña.

4.2. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS: PLANES, ESTRATEGIAS Y PACTOS NACIONALES

Tal como ya viene siendo habitual, y como hemos reflejado en anteriores informes, una de las actuaciones ejecutivas que merece ser destacada es la que se desarrolla mediante instrumentos de planificación o estratégicos de diversa naturaleza y con distintas consecuencias. En este sentido, los distintos mecanismos que incluimos en este apartado obedecen también, como se verá, a fundamentos, motivaciones y objetivos diversos de modo que su valoración no puede ser tampoco uniforme.

En materia de biodiversidad y conservación del patrimonio natural, debemos dar noticia de dos planes de protección del medio natural y del paisaje que tienen como objetivo la protección, la ordenación y la gestión de los espacios naturales objeto de regulación en el marco de las previsiones normativas vigentes. En los dos casos se trata de planes aprobados de acuerdo con las previsiones del art. 5, y de los arts. 5bis, 5ter y 5quáter de Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. Según lo establecido a partir de la introducción de estos preceptos en la Ley 12/1985 (por Ley 5/2017, de 28 de marzo), se trata de instrumentos de planificación cuya naturaleza, en aquello que concierne a la ordenación de los usos del suelo, es la de los planes directores urbanísticos. Así, por [Acuerdo GOV/15/2021, de 9 de febrero, se aprueba el Plan de protección del medio natural y del paisaje de la Alta Garrotxa](#) y por [Acuerdo GOV/48/2021, de 6 de abril, se aprueba el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje del Parque Natural de la Serra de Collserola](#).

En otro ámbito de intervención y con una naturaleza distinta, el Acuerdo GOV/3/2021, de 19 de enero, aprueba el Pacto nacional para una movilidad segura y sostenible 2021-2030 (PNMSS). El Pacto que se desarrolla en seis ejes estratégicos tiene como objetivo responder a los Nuevos retos que se plantean en la movilidad. En este sentido, persigue potenciar una movilidad segura y respetuosa con el medio ambiente y la salud. Para ello pretende impulsar los modos de transporte no motorizados, la movilidad activa y la promoción del transporte público. Y, de modo complementario, tiene como finalidad la promoción del desarrollo y la implantación de las nuevas tecnologías aplicadas a la industria de la automoción, a las infraestructuras viarias y a los sistemas de información y gestión del tráfico. A partir de su contenido el Pacto prevé acciones que se concretarán en los planes de seguridad vial y en "otros documentos de planificación en el ámbito de la movilidad segura". En este sentido, debe ser destacada la aprobación, en el mes de octubre, del nuevo Plan de Seguridad Vial 2021-2023 como concreción del Pacto nacional. A partir de los seis ejes establecidos por el Pacto nacional, el Plan concreta diversas acciones e incluye, como uno de sus objetivos, el de conseguir una movilidad sin efectos contaminantes. Además, en el mes de diciembre, como primera concreción del Plan de Seguridad Vial, el Gobierno aprueba el correspondiente Programa de Actividades.

Ya dimos noticia detallada en el anterior informe del Acuerdo de Gobierno (Acuerdo GOV/23/2020) por el que se aprobaron los objetivos y el contenido mínimo de la Estrategia de la bioeconomía de Cataluña 2021-2030 cuya aprobación se ha producido en este período mediante el Acuerdo GOV/141/202, de 14 de septiembre. Considerando la relevancia que para la actividad económica puede suponer este sector en los próximos años, el

objetivo general de la Estrategia aprobada es el de fomentar la producción de recursos biológicos y de procesos locales y renovables de modo que se promueva así el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía en Cataluña. A partir de los siete objetivos que se establecen, el documento se desarrolla y se concreta en 17 líneas estratégicas y 37 medidas.

En el marco de las previsiones del Plan de Gobierno debemos referirnos también al Acuerdo GOV/17/2021, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Plan estratégico de la alimentación de Cataluña (2021-2026), como documento que debe sentar las bases del Pacto nacional para la política alimentaria de Cataluña. Configurado como un instrumento interdepartamental e intersectorial, el objetivo del Plan es articular un sistema alimentario integral, seguro, sostenible y competitivo, integrado en el territorio y basado en su diversidad. Se señala como meta principal la potenciación del valor diferencial del sistema alimentario catalán. El documento identifica cuatro ámbitos que agrupan diez objetivos estratégicos, a partir de los que se prevén 55 iniciativas y 301 actuaciones.

Como último instrumento de carácter estratégico, y por su relación con las políticas ambientales, damos noticia del inicio en este período de la elaboración del Pacto Nacional para la Industria 2022-2025. De los cinco ejes temáticos que prevé desarrollar destaca el relativo a la sostenibilidad, energía y economía circular, en el que se contempla el ahorro de recursos, la valorización de los residuos y la reducción de los costes energéticos impulsando la transición energética frente a la emergencia climática.

Finalmente, en el marco de los compromisos adquiridos en relación con los ODS y la Agenda Urbana NNUU (cuyo documento para su aplicación en Cataluña se encuentra en proceso de elaboración), merece ser mencionado el acuerdo entre el Gobierno de la Generalitat y ONU-Hábitat. En el mes de abril (Acuerdo de 20 de abril), el Gobierno aprueba la suscripción de un acuerdo entre ONU-Hábitat y la Administración de la Generalitat (en ese momento, Departamentos de Territorio y Sostenibilidad y de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia). Según el acuerdo ONU-Hábitat utilizará Cataluña como modelo para el enfoque regional de su Herramienta de Perfiles de Ciudades Resilientes, dentro del Programa Global de Ciudades Resilientes (que, a su vez, forma parte del Plan Estratégico 2020-2023 de ONU-Hábitat) cuyo objetivo es incorporar la resiliencia urbana en las políticas de urbanización sostenible, tomando en consideración las diferentes amenazas que pueden sufrir las ciudades, así como los diversos actores implicados. Cataluña, a su vez, y de conformidad con el compromiso adquirido, contribuirá económicamente (1,2 millones) durante cuatro años al mantenimiento en Barcelona de la sede del Programa Global mencionado.

5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Relacionamos a continuación, y de acuerdo con el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y el Decreto 244/2021, de 19 de junio, que lo modifica, los responsables de los Departamentos que, tal como se ha señalado anteriormente, tienen atribuidas competencias relativas al ámbito de las políticas ambientales: el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural y el Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

5.1. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con los Decretos 21/2021 y 244/2021, de 19 de junio citados y, el Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

- Titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Teresa Jordà Roura.
- Secretaría general de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. David Mascort Subiranas.
- Secretaría de Acción Climática. Anna Barnadas López.
- Dirección general de Energía. Assumpta Farran Poca.
- Dirección general de Calidad Ambiental y Cambio Climático. Marc Sanglas Alcantarilla.
- Dirección general de Políticas Ambientales y Medio Natural. Marc Vilahur Chiaraviglio.
- Secretaría de Alimentación. Carmel Mòdol Bresolí.
- Dirección general de Agricultura y Ganadería. Elisenda Guillaumes Cullell.
- Dirección general de Empresas Agroalimentarias, Calidad y Gastronomía. Joan Gòdia Tresánchez.

- Secretaría de Agenda Rural. Oriol Anson Fradera.
- Dirección general de Ecosistemas Forestales y Gestión del Medio. Anna Sanitjas Olea.
- Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible. Sergi Tudela Casanovas.

Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con los Decretos 21/2021 citado y 244/2021, de 19 de junio citados y, el Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

- Titular del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Jordi Puigneró Ferrer.
- Secretaría general del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio. Ricard Font Hereu.
- Secretaría de Territorio y Movilidad. Isidre Gavín Valls.
- Dirección general de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Agustí Serra Monté.
- Dirección general de Políticas de Montaña y del Litoral. Jesús Fierro Rugall.
- Dirección general de Infraestructuras de Movilidad. David Prat Soto.
- Dirección general de Transportes y Movilidad. Mercè Rius Serra.
- Secretaría de Estrategia, Información y Coordinación Territorial.
- Francisco Fornells Sala.
- Dirección general de Nación Digital y Agenda Urbana. Maria Galindo García-Delgado.

5.2. TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

- Agencia Catalana del Agua. Samuel Reyes López (director).
- Agencia de Residuos de Cataluña. Isaac Peraire Soler (director).
- Centro de la Propiedad Forestal. Teresa Jordà Roura (presidenta, titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural). Juan Luis Abián Perruca (director gerente).
- Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat (ATL) Josep Andreu Clariana Selva.
- Forestal Catalana, SA. Gabriel Esquiús Fuentes (consejero delegado).
- Instituto Catalán de Energía. Marta Morera Marcé (directora).
- Servicio Meteorológico de Cataluña. Sarai Sarroca Cervelló (director).
- Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña. Arnau Queralt Bassa (director).

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.

- Central de Infraestructuras para la Movilidad y las Actividades Logísticas, S.A(CIMALSA). Enric Ticó Buxados (presidente).
- Consorcio del Observatorio del Paisaje. Jordi Puigneró Ferrer (presidente, titular Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio). Pere Sala Martí (director).
- Consorcio del Parque del Espacio de interés natural de Gallecs. Gemma Safont Artal (gerente)
- Consorcio Patronato del Valle de Núria. Albert Alins Abad (presidente de la Comisión de dirección).
- Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alt Pirineu i Aran. Pere Josep Porta Colom (director).

6. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Decreto ley 12/2021, de 18 de mayo, relativo al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.
- Decreto ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera.
- Decreto ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas.
- Decreto ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, y de modificación del Decreto ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la COVID-19, en el ámbito de las personas jurídicas de derecho privado sujetos a las disposiciones del derecho civil catalán.
- Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2022.
- Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público.
- Decreto 146/2020, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2020, mientras no entren en vigor los del 2021.
- Decreto 147/2020, de 21 de diciembre, de disolución automática del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones.
- Decreto 1/2021, de 15 de enero por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021
- Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí.

- Decreto 244/2021, de 19 de junio, que modifica el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 246/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Políticas Digitales y Territorio.
- Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.
- Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima.
- Decreto 367/2021, de 19 de octubre, de traspaso de funciones de la Generalitat de Catalunya al Conselh Generau d'Aran en materia de gestión de grandes carnívoros de la fauna salvaje protegida en el territorio de Arán.
- ORDEN TES/80/2021, de 9 de abril, por la que se revisan las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aplican las medidas del programa de actuación en las zonas vulnerables

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J. M. La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 15, abril 2021, pp. 24-41. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10916> (Fecha de último acceso 28-06-2021).

ARAGUÀS GALCERÀ, I. Business Improvement Districts y sostenibilidad urbana. A propósito de la regulación de las áreas de promoción de la actividad económica urbana en Cataluña. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2913> (Fecha de último acceso 02-02-2021).

CASES PALLARÉS, J.. La regulación urbanística en la Carta Municipal de Barcelona. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 236, 2020, pp. 10-29

GIL CASIÓN, M.I. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Primer semestre). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3087> (Fecha de último acceso 19-11-2021).

ROS ARPA, C. Comentarios a la nueva Ley catalana de protección y ordenación del litoral. *Cuadernos de derecho local*, n. 54, 2020, pp. 235-251.

SALBANYÀ I BENET, J. La conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals. Barcelona, Atelier, 2021, 397 p.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Derecho urbanístico de Cataluña* (9ª ed.). Barcelona, Atelier, 2021, 384 p.

VADRÍ FORTUNY, M. T. La Llei 7/2020, de 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya: un pas endavant? (I) Context normatiu i aspectes organitzatius. *Revista Catalana de Dret Públic blog*, 2021. ISSN 2696-8916.

VADRÍ FORTUNY, M. T. La Llei 7/2020, de 2 de juliol, de l'Agència de la Natura de Catalunya: un pas endavant? (II) Tramitació i contingut de la llei. *Revista Catalana de Dret Públic blog*, 2021. ISSN 2696-8916.

Comunitat Valenciana: algunas modificaciones legales y nulidad de la protección del litoral

Juan Rosa Moreno

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. MODIFICACIONES LEGALES. 2.1. El nuevo papel ambiental de los organismos de certificación administrativa. 2.2. Otras modificaciones de interés ambiental. 3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE: SOBRE LA NULIDAD DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL VALENCIANO. 4. ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN. 5. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: En el 2021, la crisis sanitaria y la recuperación económica fueron los principales objetos de regulación. La legislación ambiental fue escasa, solo se aprobaron concretas modificaciones. Aunque la recuperación económica sí alcanzó a los programas presupuestarios ambientales.

Sin duda, el aspecto más destacable fue el importante número de resoluciones judiciales que declararon la nulidad de la protección del litoral valenciano, aprobado en el 2018. Pero el conflicto no está definitivamente cerrado. Habrá que esperar a su resolución por parte del Tribunal Supremo.

ABSTRACT: In 2021, the health crisis and economic recovery were the main objects of regulation. Environmental legislation was weak, only specific amendments were adopted. Although the economic recovery did reach the environmental budget programs.

Undoubtedly, the most noteworthy aspect was the significant number of court rulings declaring the nullity of the protection of the Valencian coastline, approved in 2018. But the conflict is not definitively closed. We will have to wait for the decision of the Supreme Court.

PALABRAS CLAVE: Crisis sanitaria. Recuperación económica. Protección del litoral.

KEYWORDS: Health crisis. Economic recovery. Coastal protection.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2021, las medidas tendentes a paliar los efectos de la crisis sanitaria han sido, lamentablemente, las protagonistas normativas, a través de no pocos decretos-leyes. Pero, también se reaccionó normativamente de cara a la recuperación y ello, obvio es apuntarlo, gracias a la acción europea y en el marco de la normativa básica. En este sentido, mediante el Decreto-ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, se aprobó el Plan Resistir y, unos meses después, se aprobó el Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19 (modificado por la Ley 7/2021). Fue esta disposición la que, en el ámbito autonómico valenciano, estableció las medidas destinadas a la tramitación, gestión y ejecución de inversiones, acciones y proyectos de la Administración de la Generalitat y de las entidades de su sector público instrumental, incluidas en el Plan de recuperación, transformación y resiliencia financiado por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia y por los Fondos REACT-EU. El Decreto-ley 6/2021, para posibilitar la financiación de actuaciones con cargo a los citados fondos europeos, ordena la incorporación de criterios de responsabilidad social, ambientales, de digitalización y de innovación y conocimiento, además del respeto al principio de «no causar un perjuicio significativo» al medio ambiente impuesto por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Ya desde el ámbito estrictamente ambiental, la innovación normativa valenciana en el 2021 se ha circunscrito a una ley singular, aunque relevante, y a concretas modificaciones de interés ambiental realizadas mediante la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. A algunas de estas

modificaciones le dedicaré atención, en cuanto a la ley singular me refiero a la Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche; este nuevo marco legal, que deroga al de 1986, establece una protección reforzada tanto del palmeral, bien de interés cultural inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, como de su entorno, además de garantizar la participación del Consell en su financiación e incorporar algunas exigencias de las ONGs en cuanto a sus órganos de gobierno.

Aunque la labor legislativa ambiental ha sido escasa, durante el 2021 se presentó, se admitió y se encuentra en tramitación una proposición de ley sobre "prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la *Comunitat Valenciana*", importante texto normativo que, de acuerdo con el momento actual de tramitación parlamentaria¹, parece que su aprobación definitiva será en breve plazo. No obstante, seguiremos a la espera, al igual que respecto del anteproyecto de ley de cambio climático y transición ecológica aprobado por el Consell en el verano de 2021.

Por otra parte, en el año 2021 la política ambiental valenciana ha sufrido un importante revés judicial al declararse la nulidad, pendiente de casación ya admitida a trámite, del Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana*. Los motivos de esta nulidad han sido discutidos, incluso en las no pocas sentencias que han ido resolviendo las muchas impugnaciones interpuestas. A ellos me referiré más adelante.

Por último, en cuanto a los programas presupuestarios ambientales, en el 2021 se han recuperado de manera notable, incrementando sus dotaciones para inversiones. De esta forma, no solo el programa relativo al medio natural ha visto incrementadas sus inversiones, igual que en el 2020, llegando ahora al 60% de incremento, sino también el resto de programas ambientalmente relevantes, como el de calidad ambiental que ha aumentado en casi un 33%, o los programas de cambio climático (más de un 36%) y de transición ecológica (un 62,50% de incremento de inversiones), aunque son programas todavía de dotación no muy elevada. También el cuantitativamente importante programa de gestión e infraestructuras de recursos hidráulicos, saneamiento y depuración de aguas ha visto incrementada su dotación en inversiones en más de un 22%. Por tanto, la valoración en este punto ha de ser claramente positiva, evidenciándose un claro esfuerzo económico en la política ambiental valenciana.

¹ La última prórroga para la presentación de enmiendas terminó el 4 de febrero de este año 2022.

2. MODIFICACIONES LEGALES

Salvo la ya citada nueva protección legal del palmeral de Elche, las novedades legales en el ámbito ambiental han venido de la mano de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022. Me referiré, en primer lugar, a la reforma que afecta a los diversos instrumentos de prevención ambiental, para después hacer referencia conjunta a otras modificaciones realizadas de interés ambiental.

2.1. EL NUEVO PAPEL AMBIENTAL DE LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Como acabo de apuntar, una de las reformas ambientales introducidas por la Ley 7/2021 ha sido la configuración de una nueva e importante función ambiental a los Organismos de Certificación Administrativa (en adelante, OCAs), y ello mediante dos modificaciones legales: la de su propia ley reguladora (Ley 8/2012, de 23 de noviembre), y la modificación de la Ley 6/2010, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la *Comunitat Valenciana*. Ambas modificaciones amplían las funciones de los OCAs, alcanzando, ahora, a los instrumentos de intervención administrativa ambiental con la finalidad de agilizar estos procedimientos y disminuir las tareas públicas de verificación y comprobación ambiental.

A. La modificación ambiental de la regulación de los OCAs

Hasta ahora, el régimen jurídico de los OCAs circunscribía sus funciones al ámbito de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Con la citada modificación de la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa², se ha ampliado el alcance de estos organismos al extender el ejercicio de sus funciones de comprobación, informe y certificación al ámbito de la normativa en materia de prevención, calidad y control ambiental de actividades. Para ello, se han modificado, esencialmente, su clasificación y sus funciones.

En esta reforma, se han articulado, dentro de la clasificación de los OCAs, los distintos instrumentos de prevención ambiental, concretamente, la autorización ambiental integrada, la licencia ambiental y la declaración responsable ambiental (y también las funciones relativas a las comunicaciones previas de actividades inocuas). Nos encontramos, por tanto, desde la perspectiva ambiental con tres clases o grupos distintos de OCAs:

² Desarrollada mediante Decreto 7/2014, de 10 de enero.

- Grupo A: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 66 de la Ley 6/2014, es decir, certificaciones relativas a la declaración responsable ambiental.
- Grupo B: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 51 de la Ley 6/2014, es decir, respecto de actividades sujetas a licencia ambiental.
- Grupo C: organismos habilitados para emitir certificación de las actividades contenidas en el artículo 24 de la Ley 6/2014, es decir, respecto de actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

Las exigencias para estos organismos aumentan en virtud del alcance de sus funciones, por lo que son mayores en el último grupo, al estar habilitados en materia de autorizaciones ambientales integradas. Además, se determina que estos organismos podrán ejercer sus funciones respecto de aquellas actuaciones contempladas en los grupos de menor exigencia, de ahí que todos los OCAs, con independencia del grupo al que pertenezca su habilitación, pueden ejercer sus funciones respecto de las actividades que únicamente son consideradas inocuas desde el punto de vista ambiental

En cuanto a sus funciones, los OCAs pueden realizar las comprobaciones, los informes y las certificaciones que contemple la regulación de los instrumentos de prevención ambiental, esto es, la ya citada Ley 6/2014, aunque cuando estamos ante un procedimiento de autorización ambiental integrado o de licencia ambiental, los certificados de estos organismos tienen carácter provisional hasta la concesión municipal de la licencia de apertura.

B. La concreción del papel de los OCAs en la regulación de los instrumentos de prevención ambiental

Con carácter general, y con la finalidad de agilizar los procedimientos, en los expedientes de cualquier instrumento de prevención ambiental (es decir, autorización ambiental integrada, licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividades inocuas) se ha introducido la actividad de certificación ambiental de los OCAs para la verificación documental. De esta forma, la intervención de los OCAs se articula en los siguientes trámites:

- Informe urbanístico municipal: la solicitud previa del informe municipal de compatibilidad urbanística se puede sustituir (en los expedientes de comunicación de actividades inocuas, declaración responsable o licencia ambiental) por la certificación de la verificación del cumplimiento de los requisitos normativos

realizada por un OCA. Evidentemente, quedan a salvo las facultades municipales de verificación de la compatibilidad antes de otorgar la licencia, en su caso, así como la potestad de inspección.

- Certificación de verificación documental: en los expedientes de autorización ambiental integrada, de licencia ambiental, declaración responsable o comunicación de actividades inocuas la verificación de la documentación que se presente por parte del interesado se podrá realizar por los OCAs, para la acreditación de los requisitos normativos que sean de aplicación al correspondiente proyecto. También sin perjuicio de las potestades de comprobación e inspección.
- Propuesta de dictamen ambiental en los expedientes de licencia ambiental: con carácter particular referido a estos expedientes, la intervención de los OCAs se prevé, además de en la subsanación de la solicitud (en la que se puede aportar una certificación de suficiencia emitida por un OCA), en la importante fase de dictamen ambiental. Así, se ha introducido en la Ley 6/2014 un nuevo precepto (artículo 57 bis) en el que se establece la opción del promotor de elaborar una propuesta de dictamen ambiental emitida por un OCA y respecto de la que se impone el principio de exhaustividad, esto es, la obligatoriedad de incluir “todos los aspectos y condicionamientos de carácter ambiental que deban cumplirse en el desarrollo de la actividad objeto de la licencia solicitada, así como aquellas determinaciones que se consideren necesarias para garantizar una protección ambiental de carácter integrado”. La intervención administrativa, en estos supuestos, se circunscribe a la emisión de un informe técnico de conformidad o no con la propuesta de dictamen ambiental. Es en este punto en el que se manifiesta más claramente la celeridad que adiciona a estos procedimientos la intervención de los OCAs, esencialmente si se trata de una competencia autonómica, ya que, por una parte, la no emisión en plazo (un mes) del citado informe técnico conlleva un efecto favorable a la propuesta elaborada por el OCA y, por otra parte, la conformidad administrativa con la propuesta de dictamen ambiental elaborada por el OCA conlleva la obligatoria y rápida³

³ El órgano autonómico competente es un órgano colegiado (Comisión Territorial de Análisis Ambiental Integrado) que tiene el plazo de dos meses para emitir el dictamen ambiental desde que recibe la documentación por parte del ayuntamiento. Ahora bien, si se trata de una propuesta de dictamen ambiental de un OCA que no ha sido discutida por la administración, este plazo desaparece y, tras la reforma, el actual artículo 58.5 de la Ley 6/2014 exige que, en estos casos, se emita el dictamen ambiental “en la siguiente

emisión del dictamen ambiental por parte del órgano autonómico competente. En definitiva, esta nueva regulación del dictamen ambiental emitido por los OCAs en los procedimientos de licencia ambiental adiciona una gran dosis de celeridad en la tramitación, llegando a reducir sensiblemente los plazos.

2.2. OTRAS MODIFICACIONES DE INTERÉS AMBIENTAL

La Ley 7/2021 también ha supuesto, en otros ámbitos, algunas modificaciones ambientales de interés. Así, el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, ha sido modificado con una doble finalidad. Por un lado, para concretar obligaciones de potencia eléctrica referidas a los módulos fotovoltaicos que se deben instalar sobre techos de edificios⁴ y, por otro lado, para regular de manera más acorde con la distribución de competencias los planes de inversión en redes de distribución de energía eléctrica⁵. Por la misma razón competencial, se han introducidos modificaciones en el impuesto sobre la eliminación, incineración, co-incineración y valorización energética de residuos⁶.

Otras modificaciones de interés ambiental han afectado al Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, sobre el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Así, se ha modificado puntualmente el régimen de protección del paisaje, o de protección contra incendios, así como, con carácter transitorio, la pérdida de vigencia y cese en la producción de efectos de las memorias ambientales emitidas al amparo de la ya derogada Ley 9/2006, sobre evaluación ambiental de planes y programas.

convocatoria de la comisión" desde que recibe la documentación del correspondiente expediente.

⁴ Ahora se especifica que "la potencia eléctrica de los módulos mínima a instalar será de 15 KW por un área total construida superior a 1.000 metros cuadrados y hasta 1.100 metros cuadrados, y aumentará a razón de 1,5 KW por cada 100 metros cuadrados de superficie adicional, teniendo en cuenta la disponibilidad de espacio apto en la cubierta o azotea" (artículo 14.2 del Decreto-ley 14/2020).

⁵ De acuerdo con la Resolución de 19 de mayo de 2021, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto.

⁶ En este ámbito tributario también se modifica el artículo 154 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, relativo al Impuesto sobre Actividades que inciden en el Medio Ambiente (Disposición final primera de la Ley 7/2021).

También, entre estas modificaciones, se encuentran las realizadas a la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la *Comunitat Valenciana*. De esta forma, se modifica la regulación de los planes locales de residuos y se establecen obligaciones y calendario para la aplicación del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, de eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (nueva disposición adicional séptima de la Ley 10/2000).

En cuanto a los planes locales de residuos, cuyo procedimiento de aprobación se remitía al procedimiento de aprobación de las ordenanzas municipales en el anterior artículo 32.4 de la Ley 10/2020, ahora este precepto simplemente señala que se estos planes locales de residuos se aprobarán mediante ordenanza municipal, modificación técnica que con voluntad (creo) de clarificación no hace otra cosa que la contraria, ya que identifica (creo, nuevo, ahora sin pretenderlo) la potestad normativa ejercida a través de ordenanza con la potestad de planificación. Pero, la modificación más llamativa del citado artículo 32.4 es la que determina que estos planes locales de residuos "al limitarse a regular la gestión municipal de residuos, no son susceptibles de evaluación ambiental estratégica". Es claro que no se corresponden con los planes excluidos en la legislación básica, ni tampoco existe habilitación (ni básica, ni europea) para que, mediante ley, puedan excluirse. Cuestión distinta sería la aplicación de la evaluación simplificada en virtud del ámbito local en el que puedan desplegar sus efectos o, en su caso, que estos planes, de acuerdo con sus determinaciones, no cumplan los criterios europeos y básicos para la aplicación de la evaluación ambiental. Me detendré en este último aspecto.

Para tener una idea más clara de lo que se está excluyendo en esta modificación legal, conviene exponer los rasgos esenciales de estos planes locales de residuos. Pues bien, estos planes locales se ubican en la jerarquía de la planificación de residuos que se establece en la Ley 10/2020, es decir, Plan integral, planes zonales y, por último, los planes locales. Jerarquización de planes que conlleva la jerarquización de evaluaciones, lo que, en su caso, facilitaría en gran medida su evaluación ambiental estratégica. Por otra parte, los planes locales de residuos tienen por objeto la determinación y regulación detallada de la gestión de residuos de cada municipio, debiendo incorporar un análisis del volumen y naturaleza de los residuos producidos, y determinar, como mínimo, los circuitos de recogida, los lugares de ubicación de los contenedores, los equipos e instalaciones necesarios y el resto de los elementos relativos a la adecuada organización del servicio, además de la implantación de la recogida selectiva. Parece que el legislador valenciano está pensando en que estos planes solo afectan a las zonas urbanas, lo que, por cierto, tampoco es válida justificación para su exclusión de la evaluación ambiental, pero, además, no es cierto, ya que el ámbito de gestión municipal de residuos puede, incluso, afectar a espacios naturales con algún nivel de protección.

La exclusión de la evaluación ambiental de planes o programas en virtud de su naturaleza de instrumentos de gestión no es nueva en el ámbito normativo valenciano, ya se procedió del mismo modo en el ámbito urbanístico con los programas para el desarrollo de actuaciones integradas. Sin duda, la idea que subyace en estas exclusiones legales es que nos encontramos ante instrumentos que no ordenan, que no establecen el marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental estratégica y, por tanto, se excluyen de la evaluación ordinaria y, por otra parte, tampoco establecen usos de suelo a nivel municipal, ni de zonas de reducida extensión, por lo que también se excluyen de la evaluación simplificada. No obstante, se olvida el legislador autonómico que existe otro esencial criterio, esto es, la afección a la Red Natura 2000, que impide exclusiones de categorías completas de planes, por lo que, al menos, debería haberse incorporado esta cláusula de salvedad, aunque solo fuera por buena técnica normativa.

En definitiva, si en estos planes no concurren los criterios de sujeción del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, en virtud de su legislación específica (la Ley 21/2013) estarían excluidos, sin necesidad de exclusiones legales autonómicas que solo acarrearán confusión, que no encuentran soporte europeo ni básico, y que pueden conducir a eventuales conflictos de aplicación de las evaluaciones ambientales.

3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE: SOBRE LA NULIDAD DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL VALENCIANO

Como ya expuse en mi contribución referida al año 2018, después de una larga y conflictiva fase de elaboración, mediante Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana* (en adelante, PATIVEL). En la citada contribución ya hacía referencia, entre otras cuestiones conflictivas, a los posibles vicios que se podían identificar en la elaboración y documentación del PATIVEL. Pues bien, en el 2021 se han resuelto por el TSJ de la *Comunitat Valenciana* no pocos de los contenciosos planteados contra esta planificación, y todos en el mismo sentido, esto es, declarar la nulidad del plan en virtud de vicios fundamentados en distintos estudios e informes preceptivos en su elaboración, bien por su ausencia, bien por su incompleto e inadecuado contenido, y sobre lo que ya nos advirtió SANZ LARRUGA en la anterior edición del [Observatorio de Políticas Ambientales](#)⁷.

⁷ SANZ LARRUGA, F.J., "[Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña](#)", *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEDA-CIEMAT, 2021, p.710.

En efecto, desde la Sentencia núm. 46/2021 del TSJ CV (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 11 de febrero de 2021 (rec. 102/2018) en la que se declara la nulidad del citado Decreto 58/2018, durante todo el 2021 se han sucedido otras del mismo Tribunal resolviendo los diversos recursos interpuestos y en idéntico sentido⁸. En estas resoluciones judiciales la nulidad del PATIVEL se fundamenta en:

- a) Ausencia de estudio económico-financiero.
- b) Ausencia de los informes en materia de género, familia e infancia.
- c) Inadecuada e incompleta evaluación ambiental estratégica.

A continuación, expondré los principales argumentos utilizados en estos tres motivos.

A. En cuanto al estudio económico-financiero y su exigibilidad

En este punto, el TSJ concreta los hechos afirmando que no existe en el expediente del PATIVEL estudio económico-financiero sobre sus costes de implementación y sobre la repercusión económica que acarrea tanto para los propietarios afectados como para las haciendas municipales, ni tampoco se prevé responsabilidad patrimonial alguna que pudiera producirse por la desclasificación de suelo. Únicamente se identifica la existencia en el expediente del documento denominado "memoria de sostenibilidad económica", incorporado en una segunda fase de elaboración del PATIVEL. En efecto, como ya advertí en su día, este documento no constaba en la primera documentación publicada, en la que no existía estudio económico alguno, incorporándose tras las numerosas alegaciones presentadas en la primera participación pública; documento que, según la propia administración autonómica, fue elaborado solo en virtud de la receptividad de esta administración a la sensibilidad mostrada por los agentes sociales en sus alegaciones.

De nuevo nos encontramos ante un litigio de ordenación en el que se suscita la exigencia o no de los documentos económicos: el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica. Para ello, y siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, en las resoluciones judiciales aquí tratadas primero se separan conceptualmente ambos documentos y, después, se fundamenta sobre la exigibilidad de cada uno de ellos.

⁸ Todas con un voto particular discrepante. La referencia a todas estas resoluciones judiciales se realiza en el apéndice informativo de este trabajo.

De esta forma, en cuanto al primer aspecto, se afirma que “no pueden confundirse ambos informes. El Estudio Económico-Financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma ... y debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto”. Por su parte, el informe de sostenibilidad económica ha de ir referido al impacto en el tiempo que la actuación tiene para las arcas públicas “desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios”. Viabilidad económica, por un lado, y sostenibilidad económica, por otro, constituyen, en resumen, los dos distintos objetos de estos dos informes.

El segundo aspecto, esto es, su distinto fundamento de exigibilidad conduce a una diversa conclusión. Así, respecto del informe (o memoria) de sostenibilidad económica exigido por el artículo 22.4 del vigente texto refundido de la ley del suelo (el conocido RD legislativo 7/2015), el TSJ asume que el PATIVEL no es un instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, no requiere obligatoriamente de este informe o memoria. Sin embargo, la exigibilidad del estudio económico-financiero se apoya en jurisprudencia del Tribunal Supremo que, según el TSJ, exige este estudio en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística⁹. Exigibilidad que no decae por el hecho de que la legislación autonómica, como en este caso, no lo exija expresamente. Con estos argumentos, el TSJ entiende que el PATIVEL no cumple con esta exigencia al no incorporar el citado estudio y al no servir para ello su “memoria de sostenibilidad económica”, por cuanto que en modo alguno integra “*el contenido requerido para ser un estudio económico financiero*”¹⁰.

El conflicto no se ha cerrado. El Tribunal Supremo ya ha admitido a trámite varios recursos de casación interpuestos por la administración autonómica¹¹. Concretamente, en relación con este motivo de nulidad se argumenta en contra de la exigibilidad del estudio económico-financiero en virtud de la naturaleza territorial y no urbanística del PATIVEL, y con apoyo en otras sentencias del Tribunal Supremo¹², de ahí que el interés casacional

⁹ Se basa este argumento, principalmente, en la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo) núm. 725/2016, de 31 de marzo, (rec. casación 3376/14), relativa a la aprobación definitiva del PGOU de El Campello.

¹⁰ No es baladí reseñar que el TSJ CV se aparta, en este punto y como expresamente admite, de la conclusión contraria a la que llegó en las sentencias relativas al Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

¹¹ Dos Autos del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), ambos de 7 octubre 2021 (recursos de casación 4049/2021 y 4034/2021).

¹² Esencialmente la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 febrero 2016 (rec. casación 2844/2014), relativa al POL de Galicia.

objetivo aquí identificado se concrete en si la exigibilidad del estudio económico financiero en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial en los que se procede a la protección del suelo, pero no a su transformación.

Con independencia de lo argumentado por una y otra parte, lo cierto es que, si admitimos la naturaleza reglamentaria de estos planes, la necesidad de un estudio económico también se impone desde las exigencias legales impuestas a la potestad reglamentaria. En este sentido, y sin necesidad de acudir a otra legislación, ya recordé en un anterior trabajo que la propia legislación valenciana estableció, hace bastantes años, la obligada memoria económica; concretamente el artículo 43.1.a) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, exige que en la elaboración de los reglamentos exista preceptivamente una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.

En resumen, la conflictividad sobre los diversos estudios económicos del planeamiento, y su ámbito de obligatoriedad, es objeto de interpretación, y debate, en estas resoluciones judiciales, y sobre este conflicto de interpretación de nuevo tendrá que intervenir el Tribunal Supremo. Lo deseable sería, no obstante, que la legislación modificase sus vigentes proposiciones normativas, regulando de forma clara e impidiendo que se promuevan ordenaciones sin ningún estudio económico o, como en este caso, con un estudio económico realizado por la administración pública promotora como "favor" a las alegaciones y sin análisis económico alguno, únicamente argumentando jurídicamente un pretendido principio de "indemnizaciones cero". Flaco favor a la necesaria protección del litoral hace la administración con este proceder.

B. En cuanto a la omisión de los informes en materia de género, familia e infancia

En este motivo la argumentación es más simple, aunque no por ello pacífica. Así, en cuanto al informe de impacto por razón de género, el TSJ hace referencia a la base legal de su exigencia, concretamente al artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹³, que impone en la elaboración de proyectos normativos la incorporación del informe por razón de género, que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, y que deberá acompañar a la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación". De acuerdo con este precepto, la

¹³ Precepto que se introduce por la reforma realizada por la Ley 13/2016, de 20 de diciembre.

exigibilidad de este informe en la tramitación del PATIVEL parece indiscutible. Ahora bien, informe en este sentido en el expediente del PATIVEL existe, solo que no le parece adecuado al TSJ, asimilando esta situación a su inexistencia.

En efecto, para el TSJ “no consta en el expediente la emisión de un informe de esa naturaleza”, por cuanto que el documento al que hace referencia la administración autonómica valenciana se limita a afirmar, sin ninguna otra precisión, que “no hay una afectación que pueda justificar el análisis desde la perspectiva de género”. Y para ello, se basa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la interpretación y aplicación del principio de igualdad de trato en la ordenación territorial y urbanística, afirmando que “es un principio inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano, que requiere una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (art. 3.2, Real Decreto Legislativo 7/2015 ...)” de tal forma que “en los casos en que no resulte exigible por la normativa aplicable la incorporación de un específico informe de impacto de género ello no es óbice para que esa perspectiva sea tenida en cuenta en un proceso interpuesto contra un plan urbanístico, y puedan discutirse en el mismo los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria, alcanzando el control judicial a dichos extremos”¹⁴. Concluyendo que, por tanto, la existencia de un simple documento en el que únicamente se pretende justificar, de manera simplista, que no es necesario un análisis desde la perspectiva de género, no puede tener la naturaleza ni alcance de un informe de impacto por razón de género.

Por otra parte, el TSJ procede de igual manera en cuanto a los informes en materia de familia y en materia de infancia, ambos informes exigibles en virtud, respectivamente, de lo dispuesto en la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor¹⁵, que incorporan preceptivamente estos dos informes a las memorias del análisis de impacto normativo.

La cuestión central del debate, y sobre la que se ha centrado el interés casacional objetivo, es, por tanto, si es legalmente viable la existencia de proyectos normativos que se califiquen de “neutros” respecto de sus nulos efectos en igualdad de género, protección a la familia y protección del menor

¹⁴ Todo ello con cita a la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª), de 18 de mayo de 2020 (rec. de casación número 5919/2017).

¹⁵ Modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

y, por ende, si en estos casos cumpliría con la obligación legal un informe que simplemente indique esa cualidad. O, como señala expresamente el Tribunal Supremo en los citados autos de admisión de los recursos de casación citados, *“si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia ‘neutros’ (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia”*.

Considero que la inexistencia de análisis alguno sobre estas cuestiones en el expediente del PATIVEL vulnera la legalidad. No obstante, el Tribunal Supremo, cambiando o matizando su criterio en una sentencia aducida por la administración autonómica, tras identificar estos supuestos, esto es, “cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación”, admitió la existencia de iniciativas normativas o de planeamiento que tengan una incidencia nula en las políticas de género, otorgando validez al informe que simplemente exprese este criterio, aunque existan algunos otros reproches de actuación, aunque no de legalidad¹⁶.

C. Respecto del análisis de alternativas en la evaluación ambiental estratégica

Un tercer y último motivo que ha dado lugar a la nulidad del PATIVEL se fundamenta en la omisión de la evaluación ambiental de las distintas alternativas posibles, vulnerándose, con ello, uno de los elementos básicos de la evaluación ambiental y territorial estratégica.

Para situarnos en el marco legal de aplicación, simplemente mencionar dos cuestiones previas. En primer lugar, todos los planes de acción territorial, como es el PATIVEL, están sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria en virtud del artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. En segundo término, la legislación básica estatal señala de manera clara que una de las finalidades de la técnica de evaluación ambiental es “el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables”, exigiendo en el estudio ambiental estratégico el análisis de “unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables”, así como la publicidad de “las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas”.

¹⁶ Véase el FJ Tercero de la STS de 27 de octubre de 2016 (rec. de casación 929/2014) y, con carácter general sobre esta y otras sentencias en cuanto a estos informes, RANDO BURGOS, Esther, “Urbanismo y género: del informe de impacto de género al principio de igualdad de trato como inspirador de la nueva concepción del desarrollo urbano”, en REALA, número 12, octubre-marzo de 2019, especialmente p.57.

Pues bien, es cierto que en el expediente de elaboración del PATIVEL se plantearon tres alternativas: a) su no elaboración; b) la conservación activa de todos los suelos en estado rural de la franja litoral poseedores de valores independientemente de su situación jurídica y c) la conservación activa de los suelos con mayores valores en estado rural y desde una perspectiva supramunicipal. Sin embargo, no es menos cierto que en este análisis de alternativas no se ha realizado una evaluación ambiental de las mismas, sino más bien una evaluación económica. No se ha procedido, señala el TSJ, a *“un análisis profundo y con rigor desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas, y así, descartada la primera opción (no actuación), a la hora de elegir entre las siguientes se opta por elegir la tercera atendiendo a los posibles costes económicos”*. Así, en el expediente de elaboración del PATIVEL se indica que la principal dificultad para realizar la selección de alternativas se centra en la valoración de los posibles costes por responsabilidad patrimonial de la administración, siendo la diferencia entre ellas, por tanto, estrictamente económica. No existe, y así se constata por el TSJ, análisis riguroso alguno de aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, ni se tienen en consideración los posibles efectos sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, y demás factores que integran la evaluación ambiental.

No obstante, un criterio basado en la finalidad proteccionista del PATIVEL conduciría a que esta consideración de equivalencia ambiental de las alternativas permitiría lícitamente seleccionar la alternativa económicamente más viable (no técnicamente más viable como sigue insistiendo la administración autonómica en el planteamiento de su recurso de casación), lo que, en definitiva, nos lleva a lo que el TS ha entendido como válido interés casacional objetivo, esto es, el alcance que debe exigirse al estudio de alternativas en una evaluación ambiental estratégica.

4. ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN

En este ámbito cabe mencionar el Decreto 204/2021, de 17 de diciembre, del Consell, de aprobación de la Estrategia valenciana de regadíos 2020-2040, cuyo fundamento legal se encontraba en tramitación parlamentaria y, a la postre, en la modificación que la Ley 7/2021 realizó de la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la *Comunitat Valenciana*, adicionando un nuevo precepto (artículo 89 bis) referido a las estrategias o planes directores de regadíos de la *Comunitat Valenciana*, configurados como instrumentos de planificación global de las actuaciones directas a realizar para la consolidación y sostenibilidad de los regadíos valencianos en el marco de la emergencia climática.

Este nuevo instrumento de planificación pretende encauzar la adaptación del regadío valenciano a las nuevas exigencias socioeconómicas y ambientales que, como es sabido, plantean los retos climáticos y energéticos. Con esta finalidad, la Estrategia Valenciana de Regadíos 2020-2040 ha establecido nuevos retos, líneas de actuación y prioridades de inversión alrededor de tres grandes ejes, dos de los cuales hacen referencia a la energía (eje 1) y al agua (eje 2).

El eje energético se centra en la mejora del uso de la energía y en el fomento de las energías renovables, destacando la reducción de las emisiones. La eficiencia energética y las energías renovables integran, por tanto, las líneas estratégicas que aquí se establecen. Por su parte, en cuanto al eje destinado al agua, entre sus líneas estratégicas destacan el aumento de la capacidad de almacenamiento y el fomento de aguas regeneradas y desalinizadas. Cabe subrayar que la digitalización integra gran parte de los objetivos y actuaciones de la Estrategia.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

5.1. LEYES AMBIENTALMENTE RELEVANTES

Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022.

Ley 6/2021, de 12 de noviembre, de protección y promoción del palmeral de Elche.

5.2. PLANIFICACIÓN

Decreto 204/2021, de 17 de diciembre, del Consell, de aprobación de la Estrategia valenciana de regadíos 2020-2040

5.3. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL RELEVANTE

(Relación de sentencias del TSJCV, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª)

Sobre la nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la *Comunitat Valenciana* (PATIVEL)

- Sentencia núm. 46/2021, de 11 de febrero.
- Sentencia núm. 89/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 93/2021, de 15 de marzo.

- Sentencia núm. 97/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 100/2021, de 15 de marzo.
- Sentencia núm. 107/2021, de 16 de marzo.
- Sentencia núm. 113/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 116/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 117/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 119/2021, de 17 de marzo.
- Sentencia núm. 121/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 123/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 128/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 132/2021, de 24 de marzo.
- Sentencia núm. 114/2021, de 27 de marzo.
- Sentencia núm. 115/2021, de 27 de marzo.
- Sentencia núm. 145/2021, de 30 de marzo.
- Sentencia núm. 148/2021, de 30 de marzo.
- Sentencia núm. 288/2021, de 15 de junio.

5.4. RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

Departamento competente en materia ambiental: *Conselleria* de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica.

Consellera: Mireia Mollá Herrera.

Secretaría Autónoma de Emergencia Climática y Transición Ecológica: Paula Tuzón Marco.

- Dirección General del Medio Natural y Evaluación Ambiental: Julio Ramón Gómez Vivo
- Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: Joan Piquer Huerga.

- Dirección General del Cambio Climático: Celsa Monrós Barahona.
- Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez.
- Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Diego Marín Fabra.

Secretaría Autonómica de Agricultura y Desarrollo Rural: Rogelio Llanes Ribas.

- Dirección General de Desarrollo Rural: David Torres García.

Otros departamentos con competencias ambientales:

Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo

Conseller: Rafael Climent González

Secretaría Autonómica de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Consumo: Rebeca Torró Soler.

- Dirección General de Economía Sostenible: José Vicente Soler Gironés.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: María Empar Martínez Bonafé.

Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Conseller: Arcadi España García.

Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible: María Pérez Herrero.

- Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible: Roser Obrer Marco.

Secretaría Autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje: Inmaculada Orozco Ripoll.

- Dirección General Política Territorial y Paisaje: Rosa Pardo Marín..

Extremadura: una apuesta por la transición energética en la lucha contra el cambio climático

Flor Arias Aparicio

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La legislación de urgencia aprobada por la Junta de Extremadura. 2.2. La actividad reglamentaria gubernamental. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. PROBLEMAS DETECTADOS: LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE LA REGIÓN PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. VI. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. VII. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

RESUMEN: El potencial de los recursos naturales de la Comunidad extremeña y su aprovechamiento para el desarrollo de iniciativas vinculadas hacia la transición energética y hacia una economía hipocarbónica han fundamentado la acción de los poderes públicos regionales durante este año 2021. En el marco de los principales planes estratégicos transnacionales e internos para hacer frente a los retos climáticos y medioambientales, la actividad administrativa de la región se ha dirigido a la adaptación y reforma de estructuras orgánicas y procedimientos destinados a lograr una transición económica sostenible.

ABSTRACT: The potential of the natural resources of Extremadura and their use for the development of initiatives linked to the energy transition and to a low-carbon economy have based the action of the regional public authorities

during this year 2021. Within the framework of the main transnational strategic plans and to address climate and environmental challenges, administrative activity in the region has been directed at adapting and reforming organizational structures and procedures aimed at achieving a sustainable economic transition.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Desarrollo sostenible. Transición energética. Ordenación del territorio y urbanismo. Especies exóticas invasoras. Autorización ambiental.

KEYWORD: Climate change. Sustainable development. Energy transition. Land planning and urban planning. Invasive alien species. Environmental authorization.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La continuación de la pandemia de la Covid-19, llegada a nuestro país en los primeros meses del pasado año 2020, ha condicionado la actividad política, institucional y jurídica autonómica durante el año 2021. No obstante, el compromiso de la Comunidad Autónoma de Extremadura con el medio ambiente, fundamentalmente centrado en remitir los efectos del cambio climático a través de la generación de energía renovable, se ha hecho evidente a lo largo del año de diferentes formas.

En el marco de las acciones políticas internacionales, europeas y estatales, la actividad administrativa medioambiental de la región se ha dirigido, principalmente, a reformar la estructura organizativa destinada a conseguir el objetivo de desarrollo sostenible reconocido estatutariamente. A tales efectos, a primeros de año se publicaba oficialmente la creación del Observatorio Extremeño de Cambio Climático y de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de Extremadura. Estos dos órganos tienen como fin principal facilitar la colaboración entre las distintas áreas de políticas públicas autonómicas y la implicación de toda la sociedad extremeña, tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el de las empresas, y las distintas Administraciones. La reforma y adaptación de la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad también responde a esta necesidad de hacer frente a los retos climáticos y medioambientales, más concretamente, con el fin de gestionar los fondos europeos destinados a lograr la transición ecológica.

El valor y el potencial de la Comunidad Autónoma, así como el importante lugar que ocupa, como productora de energía eléctrica, y su aprovechamiento para el desarrollo del propio territorio y su población, hacen de Extremadura y de sus recursos naturales un espacio estratégico para el desarrollo de iniciativas vinculadas a la transición energética que se propugna desde los principales planes estratégicos transnacionales e internos, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El compromiso de las instituciones extremeñas para transitar hacia una economía hipocarbónica se ha materializado en la aprobación del Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC) 2021-2030. Aunque la región cuenta con unos niveles moderados de emisión de gases de efecto invernadero, este Plan representa el "principal instrumento de que dispone Extremadura para enfrentar la crisis climática, cuyos efectos son cada vez más evidentes y palpables", y se constituye en guía para cambiar el modelo energético que favorezca en la región "una economía climáticamente neutra en 2030, y para hacer de la transición ecológica el principal vector de desarrollo y de contribución a la recuperación económica, en el marco de un crecimiento sostenible y sostenido". En esta línea, el PEIEC prevé la instalación de 11.060 megavatios (MW) adicionales de energía renovable en diez años para la región.

El compromiso de la Comunidad extremeña con el avance del proceso de transición energética se ha hecho asimismo patente a finales de año mediante la firma del convenio para poner en marcha en Cáceres el Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético, fruto de la colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), la Junta de Extremadura y la Fundación Fundecyt-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2021). Se trata de una importante apuesta pública por la I+D+i dirigida a solventar los retos científicos y tecnológicos derivados del almacenamiento de la energía eléctrica. El Centro orientará su actividad en tres grandes áreas: la investigación y desarrollo de tecnologías de almacenamiento de energía y su integración con las energías verdes; la colaboración con el sector industrial y el desarrollo conjunto de tecnologías; y el asesoramiento y formación en energías verdes y su gestión.

2. LEGISLACIÓN

La pandemia ha condicionado este año 2021, tal y como sucediera el año 2020, la producción normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura. Este año solo se han aprobado tres leyes formales (dos son

normas presupuestarias) y la mayor parte de los decretos-leyes aprobados por el Consejo de Gobierno regional, fundamentalmente durante el primer semestre del año, se han centrado en la adopción de medidas para hacer frente a la a los efectos perniciosos ocasionados por la situación de crisis sanitaria a causa de la Covid-19. De entre las siete normas de urgencias aprobadas por el Gobierno regional solo una incide directamente sobre el medio ambiente.

2.1. LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA ADOPTADA POR LA JUNTA DE EXTREMADURA

La mayor parte de las normas legales de urgencia dictadas por el Gobierno extremeño durante 2021 han tenido como objetivo directo el establecimiento de ayudas para la recuperación y la reactivación de diferentes sectores económicos afectados por la pandemia o para autónomos y empresas. Solo se escapa ligeramente de esta tendencia el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (DOE núm. 45, de 8 de marzo de 2021). Esta disposición de urgencia tiene un doble objeto: por un lado, el establecimiento del marco general de las estructuras de gobernanza autonómicas para “las formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, tanto los estructurales y los de cohesión como otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea”; y, por otro lado, la previsión de diversas medidas para la modernización administrativa en ámbitos tales como, por ejemplo, la gestión pública, la digitalización, la gestión y el control presupuestario, la tramitación de los procedimientos administrativos, la agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos, la contratación administrativa o la evaluación ambiental.

En concreto, en el Capítulo IX (rubricado “Especialidades en materia de evaluación ambiental”) de este Decreto-ley 3/2021 se introducen especialidades en los proyectos que vayan a estar financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, en términos similares a los introducidos por la legislación estatal. La concurrencia de excepcionales circunstancias de interés público y de urgencia a las que se pretende hacer frente a través del Instrumento Europeo de Recuperación, justifica la necesidad de “introducir medidas tendentes a facilitar la tramitación de determinados proyectos considerados como estratégicos que tienen como finalidad inversiones relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente y que permitan la reactivación y transformación de la economía regional, al ser proyectos que pueden provocar un efecto tractor y multiplicador sobre otros sectores y que contribuirán a generar empleo y crecimiento a medio y largo plazo”.

A tales efectos, el artículo 40 de esta norma legal de urgencia prevé que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura pueda, mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, cuando esté financiado total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación y se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente”.

En esta misma línea, la disposición final de este Decreto-ley modifica la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de manera que se da un nuevo redactado a su artículo 16, relativo al procedimiento de solicitud de la autorización ambiental unificada, con el fin de simplificar, reducir plazos, agilizar y coordinar los diferentes trámites que lo integran. La necesidad de la modificación de este procedimiento de prevención ambiental resulta perentoria, explica la exposición de motivos del Decreto-ley, “dado que un elevado porcentaje de los proyectos de reindustrialización susceptibles de ser financiados con cargos a estos fondos europeos requieren de la tramitación de esta autorización ambiental, con lo que de esta forma se facilita la absorción de los mismos y se contribuye a que los efectos que con ellos se pretenden puedan sentirse cuanto antes en la economía regional”.

2.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA GUBERNAMENTAL

El número de decretos del Gobierno autonómico se ha incrementado con respecto a la actividad reglamentaria del año anterior, aunque la producción reglamentaria en materia medioambiental ha sido escasa. Entre los decretos aprobados se regulan cuestiones como la declaración de bienes de interés cultural (en sus distintas categorías: Zona Arqueológica, Monumento, Patrimonio Cultural Inmaterial...), la organización administrativa y la creación de órganos con funciones medioambientales (que abordamos en el siguiente epígrafe), la agricultura y la ganadería, la cinegética o la ordenación territorial y urbanística.

A. El Reglamento sobre ordenación territorial y urbanística sostenible.

El 29 de diciembre de 2021 se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura (DOE núm. 248) el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial

y Urbanística Sostenible de Extremadura. Este Reglamento se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. Los 219 artículos de que se compone esta norma reglamentaria se distribuyen en siete títulos que regulan: Título Preliminar. Disposiciones generales; Título I, Clasificación del suelo; Título II. La ordenación territorial y urbanística; Título III. Régimen del suelo; Título IV. La ejecución del planeamiento; Título V. Los patrimonios públicos de suelo; Título VI. La actividad edificatoria; Título VII. Protección de la legalidad urbanística. Se cierra el Reglamento con una disposición adicional (Régimen urbanístico de los municipios sin planeamiento general); una disposición transitoria (Calificaciones urbanísticas); una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En línea con los objetivos y principios que inspira la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, -en la que el legislador extremeño regula sobre el suelo no solo como elemento motor de la economía regional, "sino que le reconoce sus características de sostenibilidad, confiriendo al suelo, al subsuelo, al vuelo e incluso al cielo, la protección necesaria", destacando los valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales de la región-, el Reglamento establece los principios que deben ordenar toda actuación en relación con la ordenación territorial y urbanística. Entre los principios que recoge el artículo 2 del Reglamento, en coherencia con los establecidos legalmente, destacan: el desarrollo sostenible social, ambiental y económico de los municipios extremeños; el desarrollo racional y equilibrado de usos y actividades en el territorio, que garantice su diversidad y asegure el máximo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable, así como la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural; o la cohesión social de la región, considerando el predominio del mundo rural, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja población y dispersión. Así mismo, se establecen como principios de la actividad de ordenación territorial y urbanística la participación ciudadana, garantizando los derechos de información e iniciativa de las personas y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses, evitar la especulación del suelo y garantizar la disponibilidad del mismo para usos urbanísticos, una previsión de dotaciones y equipamientos urbanos adecuada y el acceso a una vivienda digna, un domicilio libre de inmisiones contaminantes y en un entorno seguro, saludable y universalmente accesible.

B. El control de las especies exóticas invasoras.

Las especies exóticas invasoras constituyen una de las principales causas de pérdida de biodiversidad a nivel mundial, junto con el deterioro y la pérdida de hábitat. La introducción de nuevas especies exóticas, fenómeno

directamente relacionado con el incremento del movimiento de especies silvestres asociado a la globalización económica, no solamente acarrea consecuencias perjudiciales sobre la diversidad biológica nativa, amenazando la flora y fauna silvestre, sino que también puede ocasionar graves perjuicios a la economía, especialmente a la producción agrícola, ganadera y forestal, e incluso a la salud pública. En la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se define una especie exótica invasora como “aquella que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética”.

El Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, establece en su artículo 10 que las Administraciones competentes adoptarán, en su caso, las medidas de gestión, control y posible erradicación de aquellas especies incluidas en el catálogo. Este Real Decreto, en apartado 1 del artículo 15, establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y las comunidades autónomas elaborarán estrategias de gestión, control y posible erradicación de especies exóticas invasoras incluidas en el catálogo, de conformidad con lo establecido en el artículo 61.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Igualmente, este mismo artículo establece en su apartado 3 que en la elaboración de las estrategias se dará prioridad a aquellas especies que supongan un mayor riesgo para la conservación de la fauna, flora o hábitats autóctonos amenazados.

Con estos fundamentos y sobre esta base legal, el Diario Oficial de Extremadura de 10 de mayo (DOE núm. 87) publica tres Órdenes de 29 de abril de 2021 por los que se aprueban los correspondientes protocolos para el control y/o erradicación del galápago de Florida (*Trachemys scripta*), de *Acacia dealbata* (Mimosa) y *Ailanthus altissima* (Ailanto) y del avispon asiático (*Vespa velutina*) en Extremadura.

La elaboración de estos protocolos suele inscribirse en el marco de proyectos europeos. Es el caso de protocolo para luchar contra el galápago de Florida, que es consecuencia del desarrollo de la Acción C.2 “Ensayos para el control y erradicación del galápago de Florida (*Trachemys scripta*)” del proyecto LIFE10 NAT/ES/000582 (INVASEP); o del protocolo para controlar *Ailanthus altissima* (Ailanto) que es producto del proyecto LIFE+INVASEP desarrollado para detener la pérdida de biodiversidad causada por las especies exóticas invasoras en la Península Ibérica (concretamente en la Comunidad Autónoma de Extremadura y en la región portuguesa del Alentejo).

3. ORGANIZACIÓN

En el contexto del creciente compromiso y responsabilidad de la región en materia de mitigación y de adaptación al cambio climático, durante este año 2021 la Junta de Extremadura ha reforzado la estructura organizativa dirigida a conseguir el objetivo de desarrollo sostenible, ya sea mediante la reestructuración de la Consejería competente en materia medioambiental, ya mediante la creación de dos órganos que tienen como fin principal facilitar la colaboración entre las distintas áreas de políticas públicas autonómicas y la implicación de toda la sociedad extremeña, tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el de las empresas, y las distintas Administraciones.

A. Estructuras organizativas para luchar contra el cambio climático.

El compromiso del Gobierno autonómico para transitar hacia una economía hipocarbónica en todos los sectores se ha concretado en la creación del Observatorio Extremeño de Cambio Climático como órgano de participación que tiene como finalidad el estudio, análisis y difusión de información relativa al cambio climático en la sociedad extremeña, así como el asesoramiento a los poderes públicos en relación con las políticas para hacer frente a la crisis climática. El Decreto 2/2021, de 13 de enero, por el que se crea y se regula su organización, composición y funcionamiento (DOE núm. 11, de 19 de enero de 2021), oficializa con el necesario respaldo normativo y da continuidad al Observatorio de la misma denominación que, desde el 24 de noviembre de 2009, venía celebrando reuniones periódicas con los distintos sectores implicados en la lucha contra el cambio climático, dando así cumplimiento a una de las medidas comprometidas en la Estrategia de Cambio Climático para Extremadura 2009-2012.

Las funciones que el nuevo Observatorio tiene encomendadas se concretan, según el artículo 3 del Decreto 2/2021, en las siguientes: a) Servir de foro para canalizar la participación, así como transferir la información de las partes implicadas en el proceso de lucha contra el cambio climático. b) Conocer la planificación de las actuaciones en materia de cambio climático de la Junta de Extremadura. c) Formular propuestas de actuación y recomendaciones en materia de políticas ambientales y de lucha contra el cambio climático. d) Estudio y análisis de la planificación medioambiental y de actuaciones estratégicas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. e) Informar sobre aquellos asuntos que sean sometidos por parte de la Consejería competente en materia de cambio climático. f) Realiza actuaciones en información, divulgación y sensibilización al conjunto de la sociedad extremeña sobre los efectos del cambio climático. g) Cualesquiera otras funciones vinculadas a las políticas públicas en materia de lucha contra el cambio climático de la Junta de Extremadura que se le encomienden legal o reglamentariamente.

En cuanto a su composición, destaca la presencia y el protagonismo que se otorga a una amplia representación social, además de a las distintas instituciones y a las Administraciones con competencias en materia de lucha contra el cambio climático (art. 4).

Por otra parte, el Decreto 3/2021, de 13 de enero, crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de Extremadura, regulando además su organización, composición y funcionamiento (DOE núm. 11, de 19 de enero de 2021). Se trata de un órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de cambio climático de la Junta de Extremadura que tiene como finalidad fomentar la coordinación y la colaboración de las diferentes Consejerías de la Junta de Extremadura para mejorar la eficacia de las políticas y actuaciones en materia de la lucha contra el cambio climático (art. 2).

B. La reestructuración de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad.

Los retos climáticos y medioambientales en todos los ámbitos para garantizar una transición energética y verde que se sitúa en el centro de la acción política, europea y nacional, han justificado la reforma y adaptación de la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad. La relevancia que en el Marco Financiero Plurianual (2021-2027) otorga a la transición ecológica, contemplándola como una de sus prioridades, suponen la llegada de un volumen importante de recursos a la región, y en concreto a la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, "que se vuelcan en acelerar la transición ecológica, y que implican un muy notable incremento del presupuesto de esta Consejería durante 2021 y, sin duda, en los próximos años, en líneas fundamentales como el autoconsumo, la movilidad sostenible y eficiente, la gestión de residuos, la conservación de la biodiversidad, la restauración de ecosistemas y la construcción de nuevas depuradoras en pequeñas y medianas poblaciones".

Esta es la razón fundamental que lleva a reformar y adaptar la estructura de esta Consejería, "con el fin de crear nuevos servicios que puedan, además de atender, coordinar e intensificar el trabajo que ya se venía desarrollando, en aras a impulsar el grado de ejecución de los fondos del Programa Operativo 2014-2020, de modo que se aprovechen y no se pierdan todos esos fondos tan necesarios para nuestra región y para la transición ecológica, gestionar, coordinar y seguir adecuadamente las actuaciones que se implementen con los nuevos fondos" (Decretos 20/2021, de 31 de marzo, por el que se modifica el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica

y Sostenibilidad - DOE núm. 64, de 7 de abril de 2021-). Con la misma finalidad de eficacia en coordinación de los fondos europeos se añaden unidades de seguimiento y control (Decreto 61/2021, de 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad - DOE núm. 118 de 22 de junio de 2021-).

C. Organización de la gestión y administración de los espacios naturales protegidos.

Con el fin de dar impulso y apoyo a la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, se aprueba el Decreto 123/2021, de 27 de octubre, por el que se establecen los órganos de gestión, administración y participación de la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional y su composición (DOE núm. 211, de 3 de noviembre de 2021).

La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, declarada por la UNESCO el 18 de marzo de 2016, coincide territorialmente con el Parque Internacional Tajo-Tejo y con el Parque Natural del Tajo Internacional en Extremadura y con el Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal. Esta coincidencia territorial se extiende también a los objetivos y a las actuaciones previstas en todas estas áreas protegidas, circunstancia que llevan a la Comunidad extremeña, en cuanto que administración competente para la adecuada gestión de todos estos espacios protegidos, a que "por principios de economía y eficacia se considere conveniente que la constitución de los órganos de gestión de estas figuras de protección sean lo más parecida posible".

Con el objetivo de dar impulso y desarrollo a la declaración en la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, el Decreto 123/2021, de 27 de noviembre, crea tres órganos de gestión, administración y participación, que quedan adscritos, a efectos administrativos, a la Consejería competente en materia de medio ambiente y áreas protegidas, con el objeto de promover la participación, colaboración y coordinación de todos los sectores involucrados en la sostenibilidad de la Reserva de la Biosfera y dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Programa MaB: a) el Consejo de la Reserva de la Biosfera como órgano colegiado de participación de la sociedad en la gobernanza de la Reserva de la Biosfera; b) la Dirección de la Reserva de la Biosfera, órgano responsable de la dirección y administración ordinaria de la Reserva de la Biosfera; y, c) la Comisión de Gestión de la Reserva de la Biosfera, órgano colegiado responsable de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de las actuaciones previstas en la Reserva de la Biosfera, constituyéndose como elemento ejecutivo impulsor de la estrategia y acciones de sostenibilidad de la reserva.

4. EJECUCIÓN

Por Resolución de 5 de julio de 2021, de la Secretaría General, se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC) 2021-2030 (DOE núm. 34, de 14 de julio de 2021). Este Plan representa "las ambiciones, el compromiso y la contribución de Extremadura al esfuerzo nacional y europeo en la transición energética y la lucha contra el cambio climático". En particular, el PEIEC se alinea con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y los objetivos marcados respecto a la reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética.

Con el objetivo de avanzar hacia la transición energética de la economía extremeña hacia la neutralidad climática de la región en el horizonte 2030, el PEIEC 2021-2030 establece las actuaciones a implementar en Extremadura en cuatro ámbitos de actuación concretos (mitigación, adaptación, investigación e innovación y activación social) para afrontar el cambio climático en la próxima década, fijando objetivos cuantificados en términos de reducción de emisiones de GEI, penetración de energías renovables y de eficiencia energética, "de forma que se favorezca el desarrollo económico y social de la región y la generación de empleo de calidad, al tiempo que se minimicen los impactos derivados del cambio climático y en la naturaleza asociados al sistema energético extremeño".

Los objetivos establecidos por el PEIEC para 2030 en lo que respecta al sistema energético y emisiones de GEI son: reducción de un 10,03% de las emisiones de GEI de Extremadura respecto de las emisiones de 2017; incremento de un 9,8% de la capacidad de absorción de emisiones de GEI de los sumideros; contribución del 40,6% de energía primaria renovable y del 35,7% de energía final renovable en 2030; 22% de reducción de energía primaria en 2030 respecto a 2017; 99% de contribución renovable en la generación eléctrica en 2030.

Los cuatro ámbitos de actuación del PEIEC (mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, investigación e innovación y activación social) se articulan en 57 medidas de carácter sectorial y transversal que incluyen actuaciones como la generación renovable, la integración del almacenamiento eléctrico, o las medidas orientadas a la optimización del uso de los recursos energéticos y al recorte de los GEI, abordan la eficiencia energética y la lucha contra el cambio climático en todos sectores de actividad de la región, como el sector residencial, comercial e institucional, el transporte, la industria y el sector primario.

El Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima 2021-2030, al tratarse de un plan estratégico a medio y largo plazo, establece la evaluación bienal mediante la elaboración de un informe de seguimiento. Además, en 2025 se fija un hito intermedio de revisión del grado de aplicación de las medidas y de los indicadores establecidos para, en su caso, proceder a una adecuación del plan en coherencia con la evolución del mercado de la energía y con los compromisos políticos que se vayan asumiendo en el marco de la transición energética y la lucha contra la crisis climática. Como herramienta para la evaluación y seguimiento del PEIEC, se arbitra un sistema de indicadores representativos del sistema energético y de emisiones de GEI de Extremadura, elaborado específicamente con este fin, y que refleja de forma eficaz los avances progresivos en aspectos como el cumplimiento de los objetivos, la implantación de medidas, o la evolución de los impactos y de las inversiones previstas. Asimismo, también se han establecido una serie de indicadores medioambientales, para su seguimiento.

5. PROBLEMAS DETECTADOS: LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE LA REGIÓN PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Extremadura se encuentra en una situación singular con respecto al futuro estratégico del sector energético en España y Europa. En los últimos años han emergido diversas oportunidades de explotación minera relacionadas con el litio, material indispensable para la fabricación de baterías eléctricas. Además, la región produce una enorme cantidad de energía eléctrica, que exporta hacia el resto del país y al exterior, gracias a una serie de instalaciones que han generado situaciones de cierta conflictividad política y social: el vaciado de los pantanos, las prórrogas a la actividad o el cierre de la central nuclear de Almaraz, la instalación a gran escala de plantas fotovoltaicas, o la creación de industrias vinculadas a la extracción de las reservas de litio.

A. La capacidad productiva de la región.

La producción de energía eléctrica en Extremadura es actualmente fruto, esencialmente, del uso de tecnología nuclear y renovable (hidroeléctrica, solar, eólica y biomasa). En los últimos años, la capacidad de producción eléctrica de Extremadura ha aumentado progresivamente (entre el 1,6 y el 0,23% en 2020 y 2019, respectivamente), de manera que la producción supera ampliamente a la demanda en los últimos años (424,07% de superávit en 2019 y 413,3% en 2020, por ejemplo). Tres cuartas partes de la producción, por tanto, son exportables al resto del país. De hecho,

Extremadura era en 2020 la sexta Comunidad Autónoma con mayor producción de energía eléctrica, la séptima en energía renovable, y la tercera en balance positivo.

En el informe publicado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, *Balance Eléctrico de Extremadura, 2022*, se destaca cómo este incremento de la producción energética obedece al notable aumento de la generación de energía eléctrica renovable, de la que se extrajo casi un tercio del total en 2019, y la solar fotovoltaica, que se convirtió en tecnología líder en 2020 (superando el 32,9% de la potencia instalada, y el 39,73% de la aportación a la producción renovable).

Pero, sin duda alguna, el mayor incremento de las últimas dos décadas corresponde a la potencia fotovoltaica instalada en la región: mientras que en 2006 se instalaron 4 MW de potencia fotovoltaica en Extremadura, al año siguiente (2007) aumentaron a 56 MW, en 2008 fueron 399, en 2011 sobrepasó los 530, experimentando un lento crecimiento hasta 2018, cuando se instalaron 564 MW, que fueron casi duplicados en 2019 (1.075 MW), y doblados en 2020 (con 2.564 MW instalados de potencia). El autoconsumo aumenta progresivamente y siguen realizándose instalaciones y tramitándose centenares de nuevos proyectos, que suman varios miles de nuevos MW potenciales. De hecho, desde 2020, en Extremadura se instala la mitad de la energía fotovoltaica de todo el país. Como muestra, la compañía Iberdrola prevé inaugurar en 2022 la planta fotovoltaica más grande de Europa en la región, en los municipios de Torrecillas de la Tiesa y Aldeacentenera (1.300 hectáreas), superando la actual denominada "Núñez de Balboa" (también en la región, en los municipios de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, con 1.000 hectáreas).

B. Los proyectos mineros en la región

La minera es una actividad relevante en la región desde hace más de un siglo. En la actualidad, la región cuenta con alrededor de 160 explotaciones mineras activas (dos tercios de ellos en la provincia de Badajoz, y el resto en la de Cáceres). En los últimos años se han realizado diversas exploraciones del terreno (mediante permisos de investigación) por parte de compañías privadas para identificar la existencia de yacimientos de minerales susceptibles de ser explotados. La Administración minera extremeña anunciaba en febrero de 2021 la tramitación de una decena de estos permisos, en búsqueda de cobre y vanadio, principalmente en los veintiún municipios que comprende la comarca pacense de la Campiña Sur. Asimismo, en la provincia de Cáceres se han concedido diversas licencias de prospección, sondeos, catas y otros trabajos similares, entre los que sobresalen los orientados a la búsqueda de litio.

Este tipo de proyectos no suelen estar exentos de cierta polémica debida, fundamentalmente, al impacto medioambiental que ocasionan en las zonas en las que tienen lugar. Ejemplos evidentes del conflicto en torno a la cuestión minera son las dos iniciativas vinculadas a la extracción de litio en la provincia de Cáceres. Se trata del "yacimiento de Las Navas" (en el término municipal de Cañaveral), y del llamado "San José de Valdeflórez" (en el término municipal de Cáceres). A lo largo de 2021 se han sucedido diversas noticias a propósito de ambos proyectos: mientras que el yacimiento de Las Navas resulta viable a corto plazo (la empresa prevé el inicio efectivo de la explotación para 2023, al haber presentado el proyecto de explotación en octubre de 2021); en el caso de Valdeflórez, los promotores llevan más de seis años litigando con la Administración municipal por la validez jurídica de diversas resoluciones que han obstaculizado la continuación del proyecto, por considerarlo incompatible con diversos planes y normas municipales (*Observatorio de Políticas Ambientales 2017*). En abril de 2021, la Administración autonómica denegaba nuevos permisos de investigación a la empresa promotora de esta, y en octubre del mismo año la empresa anunciaba un nuevo proyecto, soterrando la explotación del yacimiento para tratar de sortear las limitaciones jurídicas a la previa idea de realizarla a cielo abierto.

6. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) sobre cuestiones medioambientales se han pronunciado, principalmente, sobre resoluciones administrativas que desestimaban pretensiones de los ciudadanos en relación a la gestión y a la utilización del medio ambiente. Las controversias han tenido por objeto la tipificación y sanción de conductas contrarias a la legalidad medioambiental, legislación sobre ordenación del territorio y urbanística (siendo objeto de examen la viabilidad de posibles modificaciones de los instrumentos de planeamiento), o la legislación sobre actividad minera y diferentes técnicas autorizatorias.

A. Planes urbanísticos y espacios protegidos: intereses generales vs. intereses privados

En la Sentencia del TSJEX, de 20 de septiembre de 2021, (STSJ EXT 1158/2021-ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158), la Sala de lo Contencioso-Administrativo conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX), contra la Resolución de 30 de abril de 2019, de la

Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres (PGM), consistente en la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido; y contra la Resolución de 26 de julio de 2018 de la Dirección General de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de la modificación puntual.

Los principales argumentos que invoca la parte demandante se concretan en: por un lado, la finalidad de la modificación puntual no obedece al interés general sino al interés particular de legalizar actividades preexistentes (una chatarrería que incluye el transporte y gestión de residuos peligrosos y no peligrosos y el desguace de vehículos) contrarias al planeamiento y a la legislación sectorial vigentes en el momento de su instalación. Además, por otro lado, la modificación puntual del PGM no ha tenido en cuenta su impacto ambiental ni las repercusiones sobre la Red Natura 2000 y es contraria a la normativa urbanística y de protección ambiental al permitir inmotivadamente instalaciones de actividades nocivas, peligrosas y muy contaminantes en espacios protegidos por sus altos valores ambientales y, supone, de facto, una derogación singular de reglamentos, no admisible en derecho.

Por su parte, los codemandados (la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Cáceres) rechazan que el objetivo de la modificación sea legalizar un proyecto concreto, sino que supone un cambio en el articulado del PGM amparado en el interés general, tal y como se refleja en la memoria justificativa. La modificación puntual del PGM de Cáceres tiene por objeto posibilitar la implantación o regulación urbanística de determinados usos o actividades productivas en Suelo No Urbanizable protegido; no cambia ni la clasificación ni la categoría del suelo, que se mantienen como no urbanizable y con la misma protección que ya tenía antes de la modificación.

La cuestión controvertida se centra en determinar si la modificación puntual cuestionada atiende a la satisfacción de intereses generales o, por el contrario, la modificación pretende satisfacer un interés privado, en la medida que supone la autorización de unos concretos usos y actividades en Suelo No Urbanizable Protegido cuando en la revisión del Plan General Municipal que se modifica, solo era posible que estuvieran ubicados en Suelo No urbanizable Común (en adelante SNUC).

La Sala del TSJEX, atendiendo a la doctrina jurisprudencial relativa a las modificaciones del planeamiento y después de analizar tanto el expediente administrativo como la modificación aprobada y la redacción previa del PGM, llega a la conclusión de que la verdadera razón de la modificación es "permitir la autorización de las actividades existentes de

‘depósitos de desechos o chatarras’ así como los de ‘gestión de residuos, tratamiento y reciclaje de desechos recuperables’ ubicadas en la categoría de SNUP-LI (Protección de Llanos) con anterioridad a la entrada en vigor de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, el Plan Director de la Red Natura 2000 y los Planes de Gestión de las Áreas incluidas en Red Natura 2000, que según la redacción anterior a la modificación se encontraban en situación de ‘régimen de tolerancia de uso’, resultando que la empresa promotora de la Modificación Puntual es curiosamente titular de una instalación de esas actividades y en ese paraje protegido”.

En consecuencia, la Sala advierte que el interés público alegado, consistente en la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido con el argumento de coordinar o compatibilizar la ordenación urbanística con la normativa ambiental, carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el PGM aprobado escasamente cuatro años antes de la propuesta de modificación:

“...Por tanto, en la revisión del PGM que ahora se modifica se estableció como directriz básica la no-afección a los espacios protegidos regulados por los PRUG aprobados el año anterior, de tal modo que actividades y usos como los que ahora se pretenden autorizar estaban expresamente prohibidos.

Pasar en escasamente cuatro años desde una directriz básica de no afección a los espacios protegidos concernidos en la modificación puntual a permitir usos industriales y de residuos, incluso nocivos y peligrosos, en esos suelos, precisa de una motivación especial, basada en razones de interés general de primer orden que justifique el levantamiento de la protección, lo que en modo alguno existe”.

En definitiva, la Sala estima el recurso planteado por entender que la regulación de los espacios protegidos que establecía el PGM de Cáceres no precisaba de adaptación alguna, teniendo en cuenta que las previsiones de los PRUG no resultaban incompatibles con aquel, de lo contrario se produciría una clara vulneración del principio de no regresión.

B. Actividad minera y legalidad medioambiental.

En la Sentencias del TSJEX, de 4 de marzo de 2021 (STSJ EXT 235/2021–ECLI:ES:TSJEXT:2021:235), la Sala de lo Contencioso-Administrativo examina el recurso contencioso-administrativo formulado

por la mercantil "QBIS RESOURCES S.L." contra la resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de fecha 17/07/2019, que estima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera, de fecha 18/10/2018, por la que se otorgó el permiso de investigación de los recursos de la Sección d) (uranio), denominado "ÁNSAR" y la autorización de su plan de restauración, anulando y dejándola sin efecto.

Los motivos que alega la parte recurrente se centran, por un lado, en la incongruencia existente entre el informe expedido por la Dirección General de Medio Ambiente de fecha 1 de julio de 2019 y el contenido de la resolución de otorgamiento y de autorización del plan de restauración del permiso de investigación; y, por otro, en la falta de motivación de la resolución objeto del recurso, así como en la vulneración del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En primer lugar, la Sala examina la legislación minera destacando las diferencias existentes entre los permisos de exploración y los permisos de investigación en relación con el objeto de recurso: mientras que en el primero se utilizan técnicas mineras que afectan únicamente a la superficie del terreno, por lo que no se requiere trámite de información pública; el segundo conlleva además una alteración sustancial del medio ambiente, que justifica la apertura de un período de información pública y la necesidad de presentar un plan de restauración de todas las actividades de investigación. Además, ambos permisos se diferencian por la técnica de control que supone el plan de restauración y el procedimiento de evaluación ambiental exigible conforme al Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cuyo Anexo III se recogen los proyectos que deberán someterse a evaluación de impacto ambiental abreviada, entre ellos "grupo 2. Industria extractiva".

"(...) El permiso de investigación, que tiene por objeto "los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos...y a que, una vez definidos por la investigación realizada y demostrado que son susceptibles de racional aprovechamiento", se le otorgue la correspondiente concesión de explotación de los mismos (art 63), con arreglo al proyecto aprobado que se debe presentar, que debe incluir un proyecto de investigación, firmado por un Ingeniero superior o Técnico de Minas, en el que constará con una memoria explicativa del plan general de investigación que se prevé realizar, indicando el procedimiento o medios a emplear, un

programa de la investigación, presupuesto de las inversiones a efectuar, plazo de ejecución y planos de situación del permiso y de las labores que se proyectan, entre otros aspectos (art 66). Se trata, por tanto, de una fase en la que ya se utilizan técnicas mineras que afectan no sólo a la superficie del terreno sino al medio ambiente, entendido en sentido amplio, comprensivo de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros (...) y que tiene por objeto constatar que el recurso minero al que se refiere es susceptible de un racional aprovechamiento económico (...)"

La Sala comprueba si el permiso de investigación otorgado contaba con las autorizaciones ambientales necesarias previas a su otorgamiento, llegando a la conclusión de que en realidad no se trataba de un verdadero proyecto de investigación, por cuanto no existe especificación alguna de la única actividad que se puede considerar de investigación, que es la realización de sondeos; por el contrario, las medidas del proyecto son de exploración y no de investigación, ya que este último tipo de proyectos requiere para ser autorizado presentar el documento ambiental del artículo 80 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para someterlo a evaluación de impacto ambiental abreviada y la realización de un informe de afección a Red Natura 2000, así como un estudio de impacto radiológico.

"(...) Estamos ante un proyecto mixto de exploración e investigación, en el que no se expone ninguna determinación concreta de la única actuación que se puede considerar como de efectiva investigación: que es la realización de los sondeos, con lo que se incumple la obligación de exponer el plan general de investigación que se prevé realizar, puesto que, como se reconoce expresamente 'el número y disposición de los sondeos se proyectará en función de los resultados obtenidos en las anteriores fases de exploración'. No se sabe, por tanto, ni el número ni la ubicación de los sondeos que se proponen realizar la promotora.

Insistimos, todas las medidas del que se denomina proyecto de investigación, excepto los sondeos, son en realidad medidas de exploración (como expresamente se reconoce al llamarlas así) que tienen una afectación muy pequeña, por no decir nula, en la configuración del terreno (la mayor de ellas será tomar muestras de terreno (250 g. a 250 mm de profundidad).

(...) No es de recibo que se otorgue un permiso de investigación que consiste en hacer sondeos cuando, por desconocerse su ubicación y número, no se permite hacer ni uno sólo de esos sondeos sin que previamente se haga una evaluación ambiental, un informe de afección a Red Natura 2000 y un estudio radiológico, siendo evidente el riesgo de que, en base a tal otorgamiento, la promotora los realice sin esperar a que se lleven a cabo”.

Esta alteración sustancial del medio ambiente afectado justifica, a juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TJEX, la necesidad de abrir un periodo de información pública en los boletines oficiales y en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos afectados a fin de que todos los interesados puedan comparecer en el expediente. Es más, la Sentencia advierte sobre el carácter “sustantivo y sustancial de este trámite” destacando que en los correspondientes anuncios no se hiciera constar una referencia específica al uranio, máxime teniendo en cuenta que, al presentar unas peculiaridades esenciales, los ciudadanos tenían derecho a ser informados sobre este extremo. En definitiva, este trámite tiene, a juicio de la Sala, un carácter sustantivo y sustancial, por lo que su inobservancia daría lugar a la nulidad de la resolución que hubiera otorgado el permiso de investigación.

“(...)También consideramos, propiamente, que los interesados pueden alegar la omisión o que se ha incumplido de manera sustancial, el trámite de información pública incluso y directamente en esta sede judicial para la que tendrían legitimación de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Española, siendo bien llamativo que no se hiciera constar en los correspondientes anuncios a que nos estamos refiriendo con la mención específica de referirse a uranio y ello sobre todo porque en la solicitud se hacía constar y se acompañaba del correspondiente informe sobre esta materia especial y ello, sin duda, sobre la base de que el uranio es un recurso que presenta unas peculiaridades esenciales de las que se debe informar a los interesados e incluso puede decirse que se produce una mayor infracción del ordenamiento jurídico informando erróneamente sobre un aspecto sustancial que incluso no informando, de manera que se ha infringido directamente el artículo 6.3 del Real Decreto 975/2009 de 12 de junio”.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Olga García García (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 25/2019, de 1 de julio, DOE núm. 126, de 2 de julio de 2019).
- Secretaria General para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Doña Consuelo Cerrato Caldera (nombramiento efectuado por Decreto 76/2019, de 16 de julio, DOE núm. 137, de 17 de julio de 2019).
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: Samuel Ruiz Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 139/2018, de 28 de agosto, DOE núm. DOE núm. 168, de 29 de agosto de 2018).
- Dirección General de Sostenibilidad: Jesús Moreno Pérez (nombramiento efectuado por Decreto 138/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).
- Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas: Álvaro Jiménez García (nombramiento efectuado por Decreto 139/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).

Galicia: nueva legislación autonómica para favorecer un desarrollo económico (poco) sostenible y una reciente jurisprudencia del TSJG favorable a los intereses ambientales

Beltrán Puentes Cociña

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Nueva Ley de ordenación del territorio. 2.2. Nueva Ley de pesca continental. 2.3. Nueva Ley de residuos y suelos contaminados. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El Parlamento de Galicia ha aprobado varias leyes en el año 2021 que, bajo el pretexto de fomentar la recuperación económica tras la crisis pandémica, pueden comprometer los intereses ambientales. En este contexto se encajan la nueva Ley de ordenación del territorio, la Ley de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica o las leyes de acompañamiento de los presupuestos. Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha desarrollado una interesante jurisprudencia a través de la aplicación de importantes principios e instituciones del Derecho ambiental.

ABSTRACT: The Galician Parliament has passed several laws in 2021 which, under the pretext of promoting economic recovery after the pandemic crisis, may compromise environmental interests. The new Law on Land-Use

Planning, the Law on Administrative Simplification and Support for Economic Reactivation and the laws accompanying the budgets fit into this context. On the other hand, the High Court of Justice of Galicia has developed an interesting jurisprudence through the application of important principles and institutions of Environmental Law.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del territorio. Recuperación económica. Residuos. Simplificación administrativa.

KEYWORDS: Land Use Planning. Economic Recovery. Waste. Administrative Simplification.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El Parlamento de Galicia ha desarrollado un inusual ritmo legislativo en el año 2021 con la aprobación de un total de diecisiete leyes, de las que cinco han tenido un acusado impacto ambiental (Puentes Cociña, 2021c). Algunas de estas leyes comparten un cierto hilo conductor, al erigirse como proyectos normativos que se anuncian como cauces para fomentar el desarrollo sostenible al tiempo que no escatiman en la reducción de controles administrativos y ambientales para la implantación de todo tipo de proyectos económicos e industriales.

Se trata de la [Ley 1/2021, del 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia](#), la [Ley 2/2021, del 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#), la [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#), la [Ley 9/2021, del 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia](#) y la [Ley 11/2021, del 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#). Las tres primeras normas serán objeto de comentario en los apartados que siguen, por su especial incidencia sobre los valores ambientales. Además, también debemos mencionar el contenido ambiental de varios preceptos de las leyes de acompañamiento de los presupuestos de los ejercicios 2021 y 2022 ([Ley 4/2021, del 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas](#) y [Ley 18/2021, del 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas](#), respectivamente).

Por otra parte, cabe destacar varias líneas jurisprudenciales del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de carácter novedoso y favorable a la protección de los intereses ambientales, a través de la aplicación de relevantes principios y normas del Derecho ambiental en materias como el reconocimiento de los derechos de acceso a la información y a la justicia en

materia ambiental, la protección de los intereses ecológicos de explotaciones de ganadería extensiva o la protección de los espacios naturales protegidos frente a diferentes amenazas.

2. LEGISLACIÓN

2.1. NUEVA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La aprobación de la [Ley 1/2021, del 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia](#) supone la actualización del instrumento legislativo básico de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. Sustituye a la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, veinticinco años después de la aprobación. En anteriores trabajos (Puentes, 2020) comentábamos el desarrollo de la tramitación parlamentaria de un texto legislativo que tiene como fines explícitos la agilización y simplificación de trámites administrativos para facilitar la implantación de proyectos inversores en el territorio gallego.

Entre los cambios más relevantes que propone la nueva ley territorial destaca la introducción de los proyectos de interés autonómico (PIA) como instrumento de planificación territorial (artículos 40–53). Los PIA sustituyen a los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal y se configuran como instrumentos de intervención directa en el territorio con carácter ejecutivo. Permitirán al Ejecutivo autonómico actuar con carácter inmediato en todo el territorio (en cualquier tipo de suelo) para implantar dotaciones urbanísticas, infraestructuras o actividades industriales. Se podrán aprobar sin apenas intervención de las entidades locales (más allá de las consultas previstas a las administraciones afectadas) y al margen del planeamiento urbanístico municipal (precisamente la imposibilidad de tramitar el proyecto según el plan local vigente es uno de los supuestos para los que se plantean este tipo de proyectos).

Los PIA pueden estar previstos en los planes sectoriales o no, pueden ser promovidos por iniciativa pública o privada (en cuyo caso bastará con la aceptación de los propietarios del 50% de la superficie total del ámbito de actuación del proyecto) y no es preciso que se sometan al régimen ordinario de la evaluación ambiental (solamente aquellos proyectos que afecten a espacios de la Red Natura 2000; el resto podrán ser objeto de evaluación simplificada, según lo previsto en el artículo 21).

En definitiva, bastará con una simple declaración de interés autonómico por parte del Consejo de la Xunta, a petición de la consejería competente por razón de materia, para realizar modificaciones en el

planeamiento urbanístico municipal, proceder a la reclasificación y recalificación del suelo y determinar el emplazamiento de importantes infraestructuras, equipamientos de gran envergadura y actividades industriales.

Además de los PIA, se contemplan otros tres tipos de instrumentos de ordenación del territorio, ya existentes en la ley actualmente vigente: las directrices de ordenación del territorio (artículos 22-30 del anteproyecto), los planes territoriales integrados (arts. 31-37) y los planes sectoriales (arts. 38-44). Desaparecen los programas coordinados de actuación y los planes de ordenación del medio físico. Con respecto a estos dos últimos, la disposición transitoria tercera del proyecto de ley prevé que cuando sea oportuna su elaboración (según las vigentes directrices de ordenación del territorio) podrán ser sustituidos por un plan territorial integrado, un plan sectorial o una de las figuras previstas en la legislación vigente en materia de espacios naturales (esto es: planes de ordenación de los recursos naturales, planes rectores de uso y gestión, planes de gestión, normas de gestión y conservación).

Sorprende esta remisión a la normativa de patrimonio natural cuando la mayoría de los espacios protegidos en Galicia siguen sin contar con los preceptivos instrumentos de ordenación. Aunque se han aprobado recientemente varios planes rectores de uso y gestión (Parque Nacional Marítimo-Terrestre das Illas Atlánticas, en diciembre de 2018; Parques Naturales Serra da Enciña da Lastra¹ y Invernadoiro², ambos en julio de 2019; Monte Aloia³, en enero de 2020; y Corrubedo⁴, en mayo de 2021) todavía no cuentan con instrumentos de ordenación y gestión dos parques naturales y los espacios naturales amparados por otras figuras de protección.

¹ [Decreto 101/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 77/2002, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales de la Serra da Enciña da Lastra y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Serra da Enciña da Lastra.](#)

² [Decreto 102/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 166/1999, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural do Invernadoiro, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural do Invernadoiro.](#)

³ [Decreto 24/2020, de 9 de enero, por el que se modifica el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural del Monte Aloia y por el que se aprueba el II Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Monte Aloia.](#)

⁴ [Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por el que se modifica el Decreto 148/1992, de 5 de junio, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán.](#)

En este sentido, también se echa en falta un papel más relevante para los espacios naturales protegidos a la hora de planificar la ordenación del territorio, habida cuenta de que Galicia cuenta con una red de espacios naturales protegidos muy pequeña (es la comunidad autónoma con menor porcentaje de superficie protegida por la Red Natura 2000) y en consonancia con las últimas directrices europeas⁵. En este sentido, Uriarte (2020) señala la necesidad de extender la infraestructura verde y penetrar en la estructura territorial, afirmando que “es necesario que su diseño se incorpore en los instrumentos de planeamiento, inicialmente en los de naturaleza territorial, para expandirse gradualmente a los urbanísticos y a la planificación sectorial correspondiente”. En particular, la autora aplaude la actualización de las Directrices de Ordenación del Territorio que ha llevado a cabo el Gobierno del País Vasco de manera reciente, destacando la apuesta por la integración del enfoque de los servicios ecosistémicos en la ordenación territorial, junto al compromiso de desarrollar una infraestructura verde en todas las escalas (Uriarte, 2020, p. 39).

Por otra parte, la nueva Ley de ordenación del territorio excluye de su ámbito de actuación los planes sectoriales y proyectos de interés autonómico que tenga por objeto la implantación y gestión de parques empresariales y parques eólicos. Según dispone la disposición adicional quinta, estos proyectos se regularán por las disposiciones de la Ley 5/2017, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

2.2. NUEVA LEY DE PESCA CONTINENTAL

Con la aprobación de la [Ley 2/2021, del 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#) se ha llevado a cabo la primera regulación de carácter integral del sector pesquero en las aguas continentales gallegas, sustituyendo así a la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial. El concepto de aguas continentales comprende tanto las aguas dulces, corrientes o estancadas, continuas o discontinuas, de origen natural o artificial, como las aguas salubres o saladas, incluidas las aguas interiores de las zonas de desembocadura del mar. Se tiene en cuenta la particularidad que poseen la gran mayoría de los ríos gallegos, que desembocan en rías creando una zona de influencia marina que permite la coexistencia de especies de las aguas consideradas tradicionalmente como continentales y de las aguas marinas, además de otras que, por su condición de especies migradoras, pasan una parte de su ciclo vital en unas u otras aguas.

A los efectos de delimitar con precisión el alcance del concepto de aguas continentales, se define el límite inferior de la zona de desembocadura

⁵ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CDR. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa. COM \(2013\) 249 final.](#)

como el punto más aguas abajo en el que desaparece el lecho fluvial, de forma que el límite superior de estas zonas es el que alcancen las mareas vivas. Para aportar una mayor claridad, se incluye un anexo I con la delimitación de los ríos de mayor entidad –con referencia a puentes, molinos, puntas, islas, islotes y accidentes geográficos similares– y una regla general para el trazado de este límite imaginario en los restantes ríos: se entiende que el límite de las zonas de desembocadura llega hasta la línea recta imaginaria que une los puntos de intersección de las dos riberas del río con la costa en las mareas más bajas, sin que el largo o amplitud de esta línea pueda exceder en ningún caso de un quilómetro.

La norma parte de la consideración de que Galicia cuenta con una red fluvial y unos recursos ictícolas de gran valor ambiental, turístico, económico y social, que sin embargo se están viendo amenazados en los últimos tiempos por problemas como el cambio climático, las sequías, la contaminación, el furtivismo o la introducción de especies exóticas invasoras. Estos factores, sumados a la proliferación de nuevas formas de aprovechamiento de los recursos pesqueros relacionados con los usos recreativos o deportivos, hace que sea preciso el desarrollo de una norma que integre las necesidades de protección ambiental y define las nuevas estrategias de gestión que deben garantizar la compatibilidad entre la práctica sostenible de la pesca continental con el aprovechamiento de las generaciones futuras.

La ley de dicta al amparo de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma de Galicia en materia de pesca en las rías y en las demás aguas interiores y de pesca fluvial y lacustre, establecidas en el artículo 27.15 del Estatuto de autonomía de Galicia. También se considera la incidencia en la materia de otras competencias autonómicas exclusivas como las de promoción y ordenación del turismo, promoción del deporte, adecuada utilización del ocio y establecimiento de normas adicionales de protección del ambiente (artículo 27, líneas 21, 22 y 30 del Estatuto de autonomía de Galicia). Igualmente se tiene en cuenta la incidencia de las competencias estatales para la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma y para la aprobación de normas básicas sobre protección del ambiente (artículo 149.1.22^a y 23^a de la Constitución española).

La ley consta de ochenta y ocho artículos divididos en los siete títulos siguientes: disposiciones generales, aprovechamientos, planificación y ordenación piscícola, conservación y fomento de la riqueza piscícola profesional en aguas continentales, pesca continental de carácter etnográfico y, por último, inspección y régimen sancionador.

La norma parte, en su título I, del reconocimiento general del derecho a pescar como un derecho que le corresponde a cualquier persona que cumpla con los requisitos que establece la ley y de la consideración de que la pesca continental contribuye a la preservación de los recursos naturales y constituye un exponente del respecto a los valores naturales. En consonancia, se incorporan nuevos principios generales de aplicación, entre los que destacan el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos piscícolas, el desarrollo y la conservación de la biodiversidad autóctona, la igualdad en el acceso al ejercicio de la pesca o el fomento de la pesca recreativa y deportiva como herramienta de desarrollo turístico, económico y social del medio rural de Galicia. Principios que, como es obvio, pueden colisionar entre ellos y pueden plantear en el desarrollo legislativo y en la práctica importantes conflictos de intereses para los que será necesario realizar ponderaciones de forma documentada, adecuada y proporcionada.

Como novedad, se recoge la posibilidad de que se pueda acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el ejercicio de la pesca continental por otros sistemas de identificación distintos a la documentación original correspondiente. Para el fomento del relevo generacional y "rejuvenecer" la práctica, habida cuenta de que según datos de la Xunta el 80% del gremio tiene entre 50 y 70 años, se exime de la necesidad de obtención de licencia de pesca a las personas con edad igual o inferior a los catorce años cuando vayan acompañadas por una persona mayor de edad que sea titular de una licencia de pesca continental. Además, quedan exentas del pago de las tasas correspondientes las restantes personas menores de edad y las mayores de sesenta y cinco años. Se promueve la utilización de medio electrónicos para la obtención de estas licencias, en aras de una mayor agilidad en la tramitación del procedimiento administrativo.

Se regulan con mayor detalle las condiciones de los permisos de pesca. Se establece su gratuidad para los menores de edad, con el mencionado fin de fomentar el relevo generacional. Se regula con mayor detalle el uso de embarcaciones, exigiendo la determinación de las zonas hábiles para la navegación y los cursos y tramos de agua en los que se permite la utilización de tales embarcaciones o artefactos flotantes, determinación que habrá de hacerse a través de la orden anual de pesca continental. Se permite con carácter general, salvo disposición expresa en contrario, el uso de estas embarcaciones en aguas represadas y en las zonas de desembocadura.

Se incluye una lista de especies pescables (anexo II) modificable mediante reglamento de la consejería competente en materia de pesca continental toda vez que se justifique con carácter técnico. Se prohíbe el aprovechamiento de las especies incluidas en el Catálogo gallego de especies amenazadas, salvo excepciones, y se autoriza el establecimiento de un

régimen especial de protección para los tramos de agua en los que habiten dichas especies. Asimismo, se prohíbe la devolución a las aguas de las especies exóticas invasoras y se permite la adopción de medidas de gestión específicas para facilitar su control y captura.

También se regula el papel de los órganos de asesoramiento en materia de pesca fluvial, cuyas denominaciones se modifican: el Comité Galego de Pesca Fluvial pasa a denominarse Consello Galego de Pesca Continental y los comités provinciales de pesca fluvial pasan a denominarse consejos provinciales de pesca continental, sin que se modifiquen las funciones que tienen encomendadas.

Especial relevancia tiene el título II de la ley, que se dedica a la regulación de la planificación y la ordenación piscícola. El primer capítulo se dedica a la clasificación de los tramos de agua, que puede ser de aguas pescables o de aguas no pescables.

A su vez, las aguas pescables pueden ser aguas libres para la pesca o aguas sometidas a un régimen especial. Estas últimas pueden deber su especialidad a diferentes categorías: cotos de pesca (que a su vez pueden ser cotos de pesca en régimen natural, cotos de pesca en régimen natural sin muerte o cotos de pesca intensiva), tramos de agua de especial interés para la riqueza piscícola, escenarios deportivo-sociales y de formación y, por último, aguas de pesca de aprovechamiento privado. Estas dos últimas categorías son de nueva creación, la primera para la realización de competiciones deportivas, entrenamientos y actividades de formación y divulgación, y la segunda para ciertos tramos de agua sin conexión con cursos naturales.

Por su parte, las aguas no pescables pueden ser zonas vedadas a la pesca, de carácter temporal, o reservas piscícolas, en las que se prohibirá el ejercicio de la pesca de todas o de algunas especies de forma permanente.

En lo que respecta a la planificación de los aprovechamientos (capítulo segundo del título II), de establecen tres instrumentos que se ordenan de forma jerárquica: el Plan gallego de ordenación de la pesca continental –que se configura como instrumento de planificación estratégica–, los planes técnicos de gestión de los recursos piscícolas y la orden anual de pesca continental. Se regula su contenido, vigencia, procedimiento de aprobación y régimen de participación pública.

El título III se dedica a la conservación y fomento de las poblaciones piscícolas, estableciendo medidas de fomento (repoblaciones, sueltas, construcción de instalaciones para la recuperación y conservación como los centros ictiogénicos) además de restricciones a los aprovechamientos y la prohibición de alteraciones de los desovaderos.

Los títulos IV y V cuentan con apenas un artículo cada uno, destinados a regular la pesca profesional en aguas continental y la pesca continental de carácter etnográfico, respectivamente, y, por último, el título VI establece el régimen de inspección, vigilancia y sanción. Se establecen multas de hasta dos millones de euros para aquellos sujetos que empleen aparejos prohibidos en las aguas continentales, como redes, o recurran a sustancias químicas o explosivas, y multas de hasta 200.000 euros para las personas que pesquen sin licencia.

2.3. NUEVA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La aprobación de la [Ley 6/2021, del 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia](#) supone la actualización del régimen jurídico de un sector central del Derecho ambiental y su necesaria adaptación al marco regulador europeo y estatal, más de una década después de la aprobación de la [Directiva 2008/98/CE sobre residuos](#) (Directiva marco de residuos) y la [Ley estatal 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados](#). Cabe tener en cuenta que el ordenamiento jurídico europeo ha sufrido una importante modificación recientemente, con la adopción del paquete del primer paquete legislativo de economía circular de la UE⁶, que ha incidido prácticamente en exclusiva sobre el sector residuos⁷ y que, en consecuencia, la ley estatal ha sido substituida recientemente por la nueva [Ley 7/2022, de residuos de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#).

La norma del Parlamento de Galicia sustituye a la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia. Se dicta al amparo de la competencia autonómica exclusiva para la aprobación de normas adicionales de protección del medio ambiente y el paisaje reconocida en el artículo 27.30 del Estatuto de autonomía de Galicia, en virtud del cual la comunidad autónoma viene dictando normas reguladoras de la producción y la gestión de los residuos.

⁶ Vid. Puentes (2021a)

⁷ Se trata de la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; y la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases..

La aprobación de la ley se inscribe dentro del proceso de transición hacia una economía circular que viene impulsando de forma más o menos decidida la Unión Europea en la última década, con la aprobación de los Planes de acción de la UE para la economía circular de 2015⁸ y 2020⁹ y el mencionado paquete de directivas sobre residuos de 2018. La comunidad autónoma de Galicia aprobó su propia [Estrategia gallega de economía circular 2020-2030](#) el 12 de diciembre de 2019.

Se pretende conseguir que el valor de productos, materiales y recursos se mantenga el máximo tiempo posible en la economía y se reduzca al mínimo la generación de residuos, objetivos que no dejan de ser una consecuencia lógica de los viejos principios de jerarquía de residuos y prevención, configurados ya desde hace tiempo como principios rectores de la legislación europea de residuos. No obstante, es obvio que las políticas de residuos no han alcanzado sus objetivos en las últimas décadas y acumulan graves déficits de aplicación, razón por la cual no cesa el aumento de la generación de residuos y se siguen observando graves problemas para la consecución de una adecuada gestión de los residuos. Por todo ello, la UE ha impulsado esta nueva estrategia con la que se pretende, centrándonos en los objetivos relativos al sector residuos, reducir la generación de residuos, reducir el depósito en vertederos y aumentar las tasas de preparación para la reutilización y reciclaje. Objetivos todos ellos loables pero que, como decíamos, no suponen una gran innovación del sector residuos (*vid.* Alenza, 2021) y remiten a una concepción ciertamente limitada o reduccionista de lo que debería ser la economía circular (*vid.* Vence, 2021) estrategia que debería tener su mayor grado de incidencia sobre las primeras fases de la cadena productiva y, especialmente, sobre las fases de producción y diseño ecológico (*vid.* Puentes, 2021b).

Existen dos normas europeas aprobadas en los últimos años que tienen una especial incidencia sobre la legislación gallega de residuos. En primer lugar, la Directiva (UE) 2018/851, antes citada, que modifica la Directiva marco de residuos con el fin de incentivar una mayor aplicación de la jerarquía de residuos y, en consecuencia, promover una mayor prevención y una mejor gestión de los residuos. La segunda norma es la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como Directiva de plásticos de un solo uso, ya que una

⁸ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular"](#). Bruselas, 2.12.2015, COM (2015) 614 final.

⁹ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR "Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva"](#). Bruselas, 11.3.2020, COM (2020) 98 final.

de sus medidas más relevantes consistió en la prohibición o limitación de determinados productos de plástico "de usar y tirar"). Esta norma se dictó como consecuencia de la adopción de "Una estrategia europea para el plástico en una economía circular".¹⁰

La nueva Ley de residuos y suelos contaminados consta de 94 artículos, divididos en nueve títulos. El título preliminar contiene las disposiciones generales, que regulan el objeto, los fines y objetivos, el ámbito de aplicación, la lista de definiciones y los relevantes conceptos de fin de condición de residuo y subproductos. El acusado conceptualismo de la legislación sobre residuos (Santamaría, 2016), que goza de una jerga muy particular, hace que este primer título sea de particular relevancia. También se regulan en este título la distribución competencial entre la Administración general de la comunidad autónoma y las entidades locales (capítulo II) y los principios de la política de residuos (capítulo III).

Siguen el título I, sobre los instrumentos de la política de residuos (planes de gestión, programas de prevención, programas locales de prevención y gestión) y la regulación del organismo Sociedad Gallega del Medio Ambiente (SOGAMA); el título II, sobre las obligaciones de productores de residuos y otros sujetos poseedores sobre la gestión de los residuos, el régimen jurídico de su traslado, el régimen de intervención administrativa de las actividades de producción y gestión de residuos, abarcando todas las actividades sometidas a autorización o comunicación y las obligaciones de recabar informes preceptivos y/o vinculantes, y la regulación de la plataforma electrónica para el cumplimiento de las obligaciones en materia de autorizaciones, información y documentación; el título III, sobre la gestión de los residuos domésticos, comerciales e industriales; el título IV, sobre la responsabilidad ampliada del productor; el título V, sobre la expropiación forzosa y la declaración de utilidad pública e interés social para el establecimiento de instalaciones de gestión de residuos; el título VI, sobre suelos contaminados; el título VII, sobre las actividades de promoción económica, fomento y difusión; y el título VIII, sobre el régimen de vigilancia, inspección, control y sanción.

A través de las disposiciones adicionales se regula la tramitación electrónica de todos los procedimientos administrativos previstos en la ley, debiendo señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, se establece la obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración para todos los sujetos incluidos en

¹⁰ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al CdR de 16 de enero de 2018](#). Estrasburgo, 16.1.2018. COM (2018) 28 final.

el ámbito de aplicación de la ley, por quedar acreditado que cuentan con la capacidad técnica y profesional suficiente para el manejo, acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

3. ORGANIZACIÓN

La Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda consta de una Secretaría General Técnica y tres direcciones generales como órganos de dirección. Estas últimas serían la Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático; la Dirección General de Patrimonio Natural y la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La consejería cuenta también con cuatro jefaturas territoriales de ámbito provincial, situadas en las capitales de las cuatro provincias gallegas.

Además, la consejería tiene cuatro entidades adscritas. Son la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), ente público de naturaleza consorcial; dos organismos autónomos, como son el Instituto de Estudios del Territorio (IET) y el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo (IGVS); y la empresa pública autonómica Sociedad Gallega de Medio Ambiente S.A. (SOGAMA).

4. EJECUCIÓN

Se ha aprobado un nuevo Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán, a través del [Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por el que se modifica el Decreto 148/1992, de 5 de junio, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán](#).

Se trata del quinto de estos instrumentos de gestión que se adopta – muy tardíamente– en los últimos años, después de los del Parque Nacional de las Illas Atlánticas de Galicia y los de los parques naturales de la Serra da Enciña da Lastra, de O Invernadeiro y de Monte Aloia.

Por otra parte, [se ha anunciado](#) el inicio de las consultas para el plan rector de uso y gestión del Parque Natural das Fragas do Eume. En el caso de llegar a hacerse efectivo en este año 2022, llegará con más de 20 años de retraso.

5. JURISPRUDENCIA

En el año 2021 cabe destacar una novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que se muestra favorable a la protección de los intereses favorables en diferentes frentes y a través de la aplicación de principios del Derecho ambiental que, aunque son ampliamente reconocidos por el ordenamiento jurídico europeo (por tanto, también estatal y autonómico), no siempre encuentran una aplicación certera o una interpretación pro ambiental por parte de las administraciones autonómica y locales de Galicia. En este sentido, cabe destacar varios pronunciamientos del TSJG a favor de los derechos de acceso a la información y acceso a la justicia ambiental, de la protección de los intereses ecológicos de la ganadería extensiva o de la protección de los espacios naturales protegidos frente a diferentes amenazas.

Por una parte, el último año el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha desarrollado una jurisprudencia interesante en un ámbito que ha sido objeto de polémica política y mediática en el último año, como es la ganadería intensiva. El TSJG se ha pronunciado en sentido favorable a la protección de los intereses ecológicos frente a los intereses económicos e industriales, por una parte, al confirmar la denegación de una autorización que se había producido en vía administrativa para una explotación de ganadería intensiva y, por otra parte, al confirmar las medidas cautelares impuestas a una explotación de ganadería intensiva que no cumplía con los requisitos de estabulación, regeneración de pastos o recogida de deyecciones aplicables.

En el primer caso, la Sentencia del TSJG n. 305/2021, de 1 de junio¹¹ deniega la autorización para explotación de ganado porcino en la Zona de Especial Conservación (ZEC) da Serra do Careón, afirmando, de forma elocuente, lo siguiente: "la relevancia del proyecto es evidente, ya que se trata de una explotación ganadera intensiva que consiste en la estabulación para cebo de, aproximadamente, 1000 cerdos, lo que necesariamente conlleva la realización de unas infraestructuras (construcciones) permanentes y determinaría el desenvolvimiento de una actividad que repercutirá en el medio que, no podemos perder de vista, se trata de un espacio protegido a conservar, mantener y/o recuperar".

Se trata de un asunto en el que, por su propia naturaleza y para valorar la afección ambiental, el juzgador ha tenido que valorar y decidir sobre la base de los informes periciales presentados. En este sentido, "en esta sentencia cobran una especial consideración los informes periciales, que como siempre sucede, tratan de generar dudas en el tribunal sobre la resolución final del asunto" (Durá Alemañ, 2021).

¹¹ Roj: STSJ GAL 4386/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:4386.

Consideraciones ambientales como el bienestar de los animales, la regeneración de los pastos, el respecto de las distancias mínimas exigibles a las viviendas o las molestias a la vecindad son las que llevan al TSJG en la Sentencia 158/2021 de 23 de marzo de 2021¹² a ratificar las medidas cautelares adoptadas en vía administrativa por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela contra una explotación ganadera, en este caso de ganadería intensiva. La mercantil tiene licencia de actividad para explotación de ganadería intensiva pero no posee unas condiciones mínimas de estabulación de los animales y, por tanto, lleva a cabo su actividad en un régimen que se podría asimilar a un modelo de ganadería extensiva, aunque tampoco cumpliría con el régimen jurídico aplicable. En este sentido se pronuncia Pascual Núñez (2022):

"En el presente supuesto, la mercantil que realiza la actividad cuenta con una autorización para una explotación de ganadería intensiva, si bien la realidad de los hechos permite constatar que dicha actividad se lleva a cabo de modo similar a la ganadería extensiva, que cuenta con sus propios condicionantes.

Si bien es evidente que la ganadería intensiva supone grandes perjuicios ambientales en los entornos en los que se establece, la ganadería extensiva, si no se ajusta al cumplimiento de lo establecido en las autorizaciones preceptivas, conlleva, asimismo una degradación ambiental. En el presente caso, se pone de manifiesto que la ganadería extensiva admite un número determinado de reses en un espacio y por un tiempo concretos, y exige del establecimiento de medidas tales como la implantación de sistemas de gestión de las deyecciones animales, entre otras."

Otro pronunciamiento interesante se produce en la Sentencia del TSJG n. 209/2021, de 23 de abril de 2021¹³, en este caso a favor de los derechos de acceso tanto a la información como a la justicia en materia ambiental. Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la Xunta de Galicia y se confirma por tanto la sentencia de instancia, que reconocía a la Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galicia (ADEGA, asociación de utilidad pública cuyo fin de interés general es la defensa del medio ambiente, como reconocen sus propios estatutos) la condición de interesada en los procedimientos de autos.

¹² Roj: STSJ GAL 1790/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:1790.

¹³ Roj: STSJ GAL 2343/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:2343.

El asunto se había suscitado en vía administrativa al ser inadmitido el acceso de ADEGA a la información sobre dos expedientes sancionadores incoados por denuncia presentada por la propia asociación como consecuencia de unas plantaciones de eucaliptos ilegales. No obstante, como afirma la propia sentencia, "ha de partirse también de que el acceso a la información solicitada ya ha sido cumplido, por lo que el recurso queda circunscrito a la pretensión de que se la considere como interesada en los dos concretos procedimientos objeto de autos".

La sentencia comparte la resolución de la resolución apelada que, al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre derechos de acceso a la justicia ambiental, hace aplicación de la normativa específica para el medio ambiente. En concreto, resulta de aplicación el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia del medio ambiente (Convenio de Aarhus) y a la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que aplica en España las disposiciones del citado convenio.

Tras examinar los requisitos aplicables a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que pretendan ejercer la acción popular en materia ambiental (artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006), la Sala concluye que está ampliamente acreditado que la asociación ADEGA cumple con todos ellos: "tal y como se refiere en la sentencia apelada, del examen de sus estatutos resulta que cumple con estos requisitos, al ser una asociación de utilidad pública, sin interés lucrativo, y entre sus fines se encuentra la defensa del medio ambiente en Galicia; precisamente habiendo dado lugar a que presentara denuncia, y sin que conste perjudicado ningún interés"

Como recuerda acertadamente Durá Alemañ (2021b), "¿Qué sería de nuestro medio ambiente o de tantas otras causas sociales sin la incidencia de las ONG? La sociedad civil siempre se manifiesta reclamando estas necesidades muy por delante de la Administración. Gran parte de nuestros espacios naturales más destacados son el resultado de ello, tanto fuera como dentro de nuestras fronteras."

Por último, la Sentencia del TSJG n. 79/2021 de 12 de febrero de 2021¹⁴ resuelve otro asunto que también versa sobre la plantación ilegal de eucaliptos en sustitución de frondosas (Durá Alemañ, 2021c). En este caso, se confirma la resolución administrativa de la Consellería de Medio Rural por la cual la Administración autonómica sanciona la destrucción de un bosque de frondosas. Resulta interesante observar que el tribunal cuestiona la cuantía de la multa impuesta por la transformación en un eucaliptal de una

¹⁴ Roj: STSJ GAL 1059/2021 - ECLI:ES:TSJGAL:2021:1059.

fraga consolidada de bidueiros (abedules) y salgueiros (sauces) en la Red Natura 2000. La Consellería no tuvo en cuenta la circunstancia de que se tratase de una zona incluida en la Red Natura 2000, concluye la Sala, "ni a efectos de tipicidad, ni a efectos de agravar la sanción", imponiéndosele la mínima sanción posible.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaría General Técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Dirección General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático: María Sagrario Pérez Castellanos.
- Dirección General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. La dimensión jurídica del paradigma de la economía circular. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Jurisprudencia al día. Galicia. Explotación porcina. Red Natura 2000. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 9 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-explotacion-porcina-red-natura-2000/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

- Jurisprudencia al día. Galicia. Acción popular. Parte interesada. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-accion-popular-parte-interesada/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

PASCUAL NÚÑEZ, María. Jurisprudencia al día. Galicia. Ganadería. Autorizaciones. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-galicia-ganaderia-autorizaciones/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

PUENTES COCIÑA, Beltrán. Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 2, 2020.

- An Analysis of the Circular Economy Legislative Package: A New Paradigm vs The Old Waste Law. En: Boeve, M. (Ed.); Akerboom, S. (Ed.); Backes, C. (Ed.); van Rijswijk, M. (Ed.). *Environmental Law for Transitions to Sustainability*. Intersentia, 2021.

- Ecodiseño de productos para la economía circular: durabilidad, reparación y reutilización. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

- Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta*, n. 117, 2016.

URIARTE RICOTE, Maite. El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de ordenación del territorio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-el-valor-ambiental-de-la-infraestructura-verde-en-el-nuevo-modelo-vasco-de-ordenacion-del-territorio/> (Fecha de último acceso 14 de junio de 2022).

VENCE DEZA, Xavier. Economía circular transformadora. En: Nogueira López, Alba (Coord.); Vence Deza, Xavier (Coord.). *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

Islas Baleares: la protección de la *posidonia* *oceánica*

Bartomeu Trias Prats

SUMARIO. 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN. 3. LEGISLACIÓN. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 5. LA PROTECCIÓN DE LA *POSIDONIA OCEÁNICA*. 6. CONFLICTOS AMBIENTALES. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: La acción en materia de protección del medio ambiente no ha tenido una intensidad especialmente marcada o destacable, en un año, el 2021, que como el anterior ha estado dominado por la crisis sanitaria generada por la COVID-19 y por el conjunto de medidas que se han adoptado destinadas a combatir y paliar los efectos de aquella crisis. En este contexto, vale la pena destacar el afianzamiento del régimen de protección de una de las plantas de mayor relevancia en la formación de los hábitats marinos de las Islas Baleares y, por extensión, del Mar Mediterráneo.

ABSTRACT: Action in the field of environmental protection has not had a particularly marked or noteworthy intensity, in a year, 2021, which like the previous one has been dominated by the health crisis generated by the COVID-19 and for all the measures that have been taken to combat and mitigate the effects of that crisis. In this context, it is worth noting the strengthening of the protection regime for one of the most important plants in the formation of marine habitats in the Balearic Islands and, by extension, in the Mediterranean Sea.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Espacios naturales. Posidonia.

KEY WORDS: Balearic Islands. Environment. Natural spaces. Posidonia.

1. VALORACIÓN

1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La crisis sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19 ha marcado nuevamente, como sucediera en el anterior, el devenir de este año. Es suficiente un rápido repaso de las diferentes medidas que se han adoptado a lo largo de 2021, sea en forma de disposiciones normativas o de actos administrativos, para comprobar que una inmensa mayoría de las mismas tiene precisamente como eje de referencia aquella crisis. La enfermedad de la COVID-19 ha constituido la más importante de las preocupaciones de la acción de los poderes públicos. Y la forma de atajarla, o de hacer frente a las negativas consecuencias causadas por la misma, tanto a nivel económico como social, se ha convertido así en el principal objetivo de aquella acción.

En este contexto de anomalía y de emergencia hay que enmarcar la política medioambiental autonómica. Algo que sirve para explicar fácilmente que los resultados de dicha política no hayan sido singularmente relevantes o destacados. Bastará fijarse en el detalle de las disposiciones que se citan en el apéndice informativo de esta crónica del año 2021 para darse cuenta, a modo de botón de muestra, que la producción normativa ha sido bastante escasa y de poco calado. Faltan normas que hayan tenido por objeto la regulación sistemática de enteros ámbitos de la materia ambiental. Y todo lo más que podemos encontrar son disposiciones cuya incidencia sobre dicha materia es en realidad indirecta o tangencial. En resumen, lo mejor que puede decirse es que la acción de los poderes públicos ha consistido en una tarea de continuidad en la gestión ordinaria. Centrada en aquellos sectores o ámbitos que tradicionalmente vienen reclamando la atención de la actuación administrativa, dígame protección de los espacios naturales, gestión de los residuos o mejora de los recursos hídricos.

Si algún episodio particular merece destacarse, como así ya lo hemos querido hacer en el título que sirve de encabezamiento, es el que tiene que ver con la consolidación del régimen de protección de la *posidonia oceánica*. Que no ha venido dada por la adopción de nuevas o mayores medidas destinadas a su conservación, sino en realidad ha sido consecuencia del hecho de que la justicia, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares,

ha ratificado la legalidad de las que se adoptaron, no hace mucho tiempo, a través del Decreto 25/2018, de 27 de julio. A esta cuestión dedicaremos una concreta atención más adelante.

2. ORGANIZACIÓN

El organigrama administrativo se ha mantenido inalterado a lo largo de 2021. Bajo una misma consejería siguen agrupadas las materias de «medio ambiente» y «territorio». Una asociación, todo hay que decirlo, que no es nueva de la actual legislatura, sino que ya se había conocido en otras etapas de la administración de la comunidad autónoma. En cuanto a la estructura interna de la consejería, también esta se ha mantenido intacta, con los mismos órganos directivos que en años anteriores, y con el mismo esquema de entes instrumentales vinculados que hasta ahora.

Hay que destacar que a principios de año se produjeron algunas alteraciones en la definición de la organización de la administración autonómica y de las competencias de los distintos órganos que la forman (Decreto 8/2021, de 13 de febrero), aunque ninguna de ellas con incidencia directa sobre la Consejería de medio ambiente y territorio. Sí han afectado las modificaciones, en cambio, a la organización de otra consejería íntimamente relacionada con la materia medioambiental, la de transición energética y sectores productivos, si bien que la novedad introducida ha sido escasamente relevante por lo que a nosotros nos interesa. Ha consistido sencillamente en incorporar el título de «memoria democrática» a la denominación de dicha consejería.

Con todo, es importante hacer referencia a la existencia de esta consejería, que cuenta en su organización interna con una dirección general específicamente dedicada a dos ámbitos tan relevantes y conectados entre sí como son «energía y cambio climático» (Decreto 11/2021, de 15 de febrero). La vinculación entre ambos sectores se entiende fácilmente si atendemos al hito que supuso, hace poco más de un par de años, la aprobación de la Ley autonómica de «transición energética y cambio climático» (Ley 10/2019, de 22 de febrero), una de las pioneras en todo el estado español.

Como se puede comprobar con la lectura de la referida ley, más que una norma de cambio climático, entendido el fenómeno en su globalidad, originado por una multiplicidad de factores, la disposición legal se ocupa más bien de la transición energética. O lo que es lo mismo, la norma pretende introducir un cambio sustancial en el modelo energético de las Islas Baleares, destinado a minimizar, e incluso suprimir, la dependencia de los combustibles fósiles. Sin desconocer, por supuesto, el enorme impacto que

ese cambio de modelo acabará teniendo en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, básicamente por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Es la propia Ley, pues, la que establece una estrecha vinculación entre el propósito de lucha contra el cambio climático y el objetivo de transformación del escenario económico-energético balear hacia un modelo descarbonizado. Y de ahí, en fin, que no sea de extrañar que esa íntima relación se haya trasladado a la definición de la organización administrativa.

Más allá de lo que acabamos de comentar, en el panorama organizativo de 2021 solo resta hacer mención a dos novedades, la aprobación de dos reglamentos, también directamente relacionados con el propósito de lucha contra el cambio climático. De un lado, el que regula el Registro Balear de Huella de Carbono, y, de otro, el relativo a la composición y funcionamiento del Consejo Balear del Clima.

Empezando por el primero, hay que decir que el Registro Balear de Huella de Carbono es un instrumento creado por la Ley autonómica de transición energética y cambio climático, en sintonía con el Registro estatal regulado en el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo (la norma balear se preocupa de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la compatibilidad entre ambos instrumentos). El Registro nace con la misión de ayudar al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero en el territorio de las Isla Baleares que marca la Ley. Con esta finalidad, dispone que todas las organizaciones incluidas en su ámbito de aplicación han de calcular y verificar las emisiones difusas de sus instalaciones por intervalos temporales de tres años, así como aportar los planes de reducción de dichas emisiones. El funcionamiento es muy sencillo: durante el primer año, el cálculo de las emisiones difusas se ha de verificar, antes de su inscripción, por un organismo verificador externo; en los dos años siguientes, segundo y tercero, los datos de las emisiones se reportan directamente al registro sin verificación externa, únicamente acompañados por un informe de huella de carbono validado por la declaración responsable de la organización remitente; por último, en el primer año del nuevo ciclo trienal, el cálculo y acreditación de las emisiones difusas exige otra vez acreditación externa, que ha de ir referida tanto a la huella de carbono del año que se inscribe como a la de los dos años anteriores que no se habían verificado. Y así sucesivamente cada nuevo ciclo de tres años. La inscripción de la huella de carbono es obligatoria para todas las grandes y medianas empresas que desarrollan total o parcialmente su actividad en las Islas Baleares. Y lo mismo para la Administración autonómica y todos los entes del sector público instrumental dependiente. Para el resto del tejido empresarial, así como para la ciudadanía, la inscripción es voluntaria. Con el

Registro, en fin, la Administración puede disponer de información detallada sobre las emisiones difusas que se producen en las Islas Baleares, y, a partir de ahí, poner en práctica las medidas necesarias para su reducción –a través de planes y de los presupuestos de carbono– según los diferentes sectores de actividad y las distintas islas del archipiélago.

El Consejo Balear del Clima, por su parte, es un órgano consultivo y de participación. También creado por la Ley balear de transición energética y cambio climático, este órgano colegiado está adscrito a la consejería competente en materia de cambio climático, esto es, la Consejería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática. Su cometido, como se ha dicho antes, es el de asesorar a las Administraciones públicas en relación a sus políticas climáticas y de transición energética, también proponer medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático y, asimismo, favorecer la participación en estos ámbitos de los diferentes sectores sociales y económicos de las Islas Baleares. Con este último objetivo, precisamente, la norma reglamentaria prevé que en el Consejo han de estar representados todos los sectores económicos, sociales y profesionales implicados, las entidades representativas de los intereses medioambientales, la Universidad de las Islas Baleares y los grupos de investigación relacionados con la materia. Finalmente, la regulación de la composición y funciones del Consejo se ha establecido teniendo en cuenta la existencia de otros órganos que se mueven igualmente en el marco de la lucha contra el cambio climático, particularmente la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y el Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático.

3. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una lista de las normas y actos que se han producido a lo largo del año 2021 y que mayor relación tienen con la materia ambiental.

Como se dijo en otro momento, un rápido repaso de esa lista sirve para darse cuenta de que la actividad normativa durante el año 2021 ha sido más bien escasa. Incluso inexistente si nos referimos a las normas parlamentarias. El Parlamento de las Islas Baleares no ha aprobado durante todo el año ninguna ley formal que merezca destacarse.

Todo lo más que podemos mencionar son normas legales emanadas del ejecutivo autonómico. Y aun así son normas cuya incidencia sobre la política medioambiental es más bien tangencial.

En primer lugar, se pueden citar dos decretos leyes relacionados con la regulación del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares.

Como se sabe, dicho tributo, creado en el año 2016 (Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible), se configura como un impuesto de carácter finalista, en el sentido de que su producto, con el que se nutre el denominado «fondo para favorecer el turismo sostenible», está destinado a financiar toda clase de actuaciones que se vinculen a los objetivos que marca la propia Ley. Entre ellos algunos que guardan conexión con la política ambiental, como por ejemplo, el que consiste en la «protección, preservación y recuperación del medio natural, agrario y marino», o el que tienen como objeto impulsar «proyectos de investigación científica que contribuyan a la lucha contra el cambio climático».

Es fácil adivinar que la irrupción de la COVID-19, y de las medidas que se han ido adoptando para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia, han tenido un impacto destacado sobre la actividad económica. Un impacto que ha sido especialmente sensible, no hay duda, en lo que afecta al desarrollo de la actividad turística, que ha visto como la demanda, en estos dos últimos años, experimentaba un notable descenso. Ante este escenario, las normas legales aprobadas no están orientadas a reordenar las coordenadas básicas que definen el impuesto, sino que se trata simplemente de adoptar medidas coyunturales con las que se pretende aliviar la situación económica de los sujetos pasivos sustitutos del impuesto, esto es, los empresarios turísticos. Así, se entiende que las normas incidan de manera particular sobre el régimen de estimación objetiva, con la adopción de varias medidas: i) por un lado, la que consiste en suprimir el ingreso a cuenta que se impone a los sujetos pasivos sustitutos en el régimen de estimación objetiva, a la vez que se habilita como facultad excepcional la de renunciar a dicho régimen de estimación objetiva, con la consiguiente sujeción al régimen de estimación directa (Decreto ley 1/2021, de 25 de enero, por el cual se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad productiva); y ii) por otro lado, la que se concreta en la reducción individualizada de los signos, índices o módulos aplicables al régimen de estimación objetiva (Decreto ley 2/2021, de 22 de marzo, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar).

Y, en segundo lugar, cabe referirse al Decreto ley 9/2021, de 23 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa. El título de la norma deja bien a las claras cuál es su cometido. Y no es difícil imaginar que todas las medidas que incorpora la norma, o la inmensa mayoría de ellas, se justifican por la necesidad de hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis ocasionada por la COVID-19. Así se destaca enfáticamente en su exposición de motivos.

Su incidencia sobre la materia medioambiental también es escasa. Todo lo más queda limitada a la modificación puntual de un precepto (art. 54) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. La modificación tiene como propósito excluir del cómputo de los parámetros urbanísticos –de altura, ocupación, edificabilidad y de distancia a linderos– aplicables en cada caso a determinadas instalaciones de producción de energía renovable o instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable o que usen tecnología de generación renovable.

A decir verdad, la modificación que comentamos poco o nada tiene que ver con los efectos de la pandemia. Sino que se trata en realidad de remediar una equivocación anterior. La exención que ha establecido ahora el Decreto ley 9/2021 ya había sido incorporada a la Ley de transición energética y cambio climático por una norma legal anterior (Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19). Sin embargo, otra norma posterior (Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que se han de financiar con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) suprimió por error dicha previsión. El Decreto ley 9/2021 lo único que hace, pues, es volver al estado de las cosas precedente.

Al margen de las normas legales citadas en los párrafos precedentes, todas las demás que se han aprobado en el año 2021 son normas de rango reglamentario. Y la mayoría de ellas son normas de carácter meramente organizativo, que ya hemos mencionado en otro apartado anterior

Como salvedad, solo queda referirse a la regulación que se ha aprobado en 2021 relativa a la actividad de marisqueo profesional y recreativo: Decreto 21/2021, de 31 de mayo, por el que se regula el marisqueo profesional y recreativo en las Islas Baleares, y se modifica el Decreto 19/2019, de 15 de marzo, por el que se establece el plan de gestión pluriinsular para la pesca con artes tradicionales en las Islas Baleares.

La norma reglamentaria, que se dicta como desarrollo parcial de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares, tiene como propósito, según avanza su mismo título, regular la práctica del marisqueo, profesional y recreativo, en el ámbito de las Islas Baleares. A tal efecto, el Decreto de 31 de mayo de 2021 establece los diferentes tipos de licencias que se exigen para la práctica de aquella actividad, determina cuáles son las zonas aptas para el desarrollo de la misma, regula los instrumentos que se pueden utilizar en el marisqueo, o bien, como otro de los contenidos más destacados, establece los requisitos aplicables en cuanto a las capturas de las especies reguladas (tallas mínimas, especies prohibidas, vedas, cuotas máximas de captura).

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2020 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Como ya dijimos en otro momento, la intervención de los poderes públicos se ha limitado fundamentalmente a una tarea que podríamos denominar de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, la gestión de residuos, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral, por citar algunos de los más destacados.

Cabe hacer una mención especial, en todo caso, a la tarea llevada a cabo en el campo de los espacios naturales protegidos. Y, más en concreto, en lo que es el proceso de integración de la red ecológica europea «Natura 2000» en el ámbito de las Islas Baleares.

Desde comienzos del siglo XXI, la Administración autonómica viene desarrollando una actividad constante, aunque no siempre todo lo intensa que sería deseable, encaminada a la implantación efectiva de la red «Natura 2000» en las Islas Baleares. Cada año, y 2021 no ha sido una excepción en este sentido, se producen avances en ese proceso de implantación. Ya sea con la propuesta de inclusión de nuevos espacios en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC); ya sea declarando nuevas zonas de especial protección para las aves (SEPA); ya sea configurando internamente todos esos espacios como zonas de especial conservación (ZECA); o ya sea, en fin, elaborando y aprobando los correspondientes instrumentos de planificación y gestión de los mencionados espacios.

Como decíamos, 2021 nos ha dado nuevas muestras de la labor llevada a cabo por la Administración autonómica en las distintas facetas que acabamos de mencionar. Bien es cierto, también lo dijimos, que los avances o logros obtenidos no siempre responden, o no siempre parecen responder, a una tarea sistemática y perfectamente organizada, sino más bien representan ser el resultado de una labor impulsada a base de esfuerzos puntuales. En cualquier caso, no obstante, hay que resaltar que se trata de una labor que no se detiene, y que año tras año va alcanzando nuevos éxitos.

A destacar, en 2021, en el ámbito de los instrumentos de planificación y gestión, la aprobación del plan de gestión «Natura 2000» de la Costra este de Menorca, y del plan rector de uso y gestión del parque natural de *S'albufera des Grau* y de las reservas naturales de las *illes des Porros*, de *s'Estany*, de la *bassa de Morella, des Prat* y de la *illa d'en Colom* (Decreto 39/2021, de 2 de agosto); también en la esfera de la planificación, la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales de *s'Albufera de Mallorca* (Decreto 7/2021, de 22 de febrero); en lo que se refiere a la declaración de espacios naturales conforme a las categorías del derecho interno, la ampliación de la superficie del parque natural de *s'Albufera de Mallorca* (Decreto 7/2021, de 22 de diciembre, que modifica el Decreto 4/1988, de 28 de febrero); o por lo que se refiere a la implantación de la red «Natura 2000», la declaración como zonas de especial conservación de hasta siete lugares de importancia comunitaria (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de agosto de 2021).

Como se puede comprobar, se trata en todos los casos de decisiones singulares que se proyectan sobre aspectos o facetas variadas de la acción asociada a la protección de los espacios naturales. Pero como dijimos, lo importante es que la acción es constante.

5. LA PROTECCIÓN DE LA *POSIDONIA OCEÁNICA*

A finales de la década pasada el interés del Gobierno autonómico en la protección de la *posidonia oceánica* tuvo su primera manifestación relevante con la aprobación del Decreto 25/2018, de 27 de julio, de conservación de la *posidonia oceánica* en las Islas Baleares.

La *posidonia oceánica*, según recuerda el preámbulo del citado Decreto, es una fanerógama marina endémica del mar Mediterráneo, de crecimiento muy lento y que forma extensas praderas alrededor de las Islas Baleares, con una extensión de más de 650 km². La importancia biológica y ecológica de esta especie es extraordinaria, por la función que cumplen las praderas de *posidonia* de retención de sedimentos y nutrientes, por ser

refugio para la reproducción de otras especies marinas, o también, sumamente relevante, por servir a la oxigenación del agua y a la captación de CO₂, aspecto este último fundamental como elemento mitigador del cambio climático.

Las Islas Baleares son la comunidad autónoma que posee la superficie de praderas de *posidonia oceánica* más grande del Estado, en concreto un 50% del total inventariado. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que cerca del 75% de estas praderas se encuentran dentro de áreas que forman parte de la Red Natura 2000. Y cabe recordar, asimismo, que las praderas de *posidonia* situadas entre Ibiza y Formentera fueron declaradas por la UNESCO, en el año 1999, Patrimonio de la Humanidad.

La *posidonia oceánica* es objeto de una rigurosa protección, prestada tanto por la normativa comunitaria como por la estatal básica. En concreto, la *posidonia* está considerada hábitat prioritario conforme a la Directiva de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (la llamada Directiva de Hábitats). Por su parte, el Real Decreto 139/2011 incluyó la *posidonia oceánica* en la lista de especies silvestres en régimen de protección especial, lo que comporta la puesta en juego del régimen general de protección establecido (art. 57) por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Y sin olvidar, por último, la protección derivada de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

En efecto, como decíamos, existe un notable cuerpo normativo que sirve a la protección de la *posidonia oceánica*. Sin embargo, eso no es obstáculo para que pueda afirmarse que en las Islas Baleares la realidad de su litoral provoca que el ecosistema esté sometido a considerables presiones y amenazas que pueden poner en peligro su buen estado de conservación. Se pueden citar, entre otros factores de riesgo, la ocupación del fondo marino para obras portuarias, la práctica ilegal de la pesca de arrastre, el fondeo de las embarcaciones de recreo y deportivas o el vertido de aguas deficientemente depuradas y de la salmuera de las desaladoras. En definitiva, como se ve, factores vinculados sobre todo a la presión antrópica.

Ante esta situación, el Gobierno de las Islas Baleares entendió necesario establecer normas adicionales de protección de la *posidonia oceánica*, o lo que es lo mismo, establecer una regulación adaptada a la realidad del archipiélago, capaz de hacer compatibles el desarrollo de las actividades humanas con la conservación de la especie y el hábitat.

En definitiva, el Decreto aprobado por el ejecutivo autonómico en el año 2018 nació con voluntad de establecer un marco jurídico homogéneo para la protección de la *posidonia oceánica* en las Islas Baleares, mediante la regulación de aquellos usos y actividades que pueden afectar a la especie y al hábitat, y mediante la promoción de acciones que contribuyan de forma activa al mantenimiento y consecución de su estado favorable de conservación.

Hay que señalar que pronto la norma autonómica fue puesta en cuestión desde algunos sectores, por algunas organizaciones, particularmente algunas relacionadas con la práctica de la náutica deportiva o recreativa. En concreto, la «Asociación de Clubs Náuticos de Baleares» y la «Asociación de Navegantes del Mediterráneo», que interpusieron recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, contra el citado Decreto regulador de la *posidonia oceánica*. A la impugnación de estas asociaciones se adhirieron después otras, la «Asociación Española de Grandes Yates», la «Asociación de Instalaciones Náuticas Deportivas», la «Asociación Mallorquina de Pesca Recreativa Responsable» y «Puertos Deportivos de Baleares Asociados», si bien el recurso de estas fue finalmente inadmitido por considerarse extemporáneo.

Por lo que se refiere a los motivos de impugnación, el recurso maneja distintos argumentos. Los recurrentes imputan a la norma cuestionada la vulneración de algunos principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, como el principio de igualdad, el principio de legalidad en materia sancionadora o el principio de seguridad jurídica. Todas estas supuestas vulneraciones, no obstante, son rechazadas por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de fecha 21 de abril de 2021, en su práctica totalidad (como excepción, se declara la nulidad del apartado 1 del artículo 13, al considerarse que el mismo configura una infracción genérica –el incumplimiento de lo dispuesto en el propio Decreto– que está desligada de los concretos tipos infractores definidos por las normas legales; y también del punto 4 del artículo 7, por la misma razón, por entenderse que la norma reglamentaria configura una infracción autónoma).

Al margen de lo anterior, hay otro argumento en el recurso que es el que más nos interesa aquí, toda vez que también se imputa al Decreto 25/2018 una supuesta vulneración de las disposiciones establecidas por la normativa básica estatal en materia de protección del medio ambiente. En particular, la vulneración de algunas de las previsiones recogidas en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, y en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Para entender mejor la crítica de las asociaciones recurrentes, cabe antes conocer cuáles son las principales medidas o determinaciones que impone el Decreto 25/2018. Básicamente son las siguientes: i) en primer lugar, el Decreto recoge las prohibiciones genéricas que el artículo 57 de la Ley 42/2007 establece para la conservación de las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial; ii) no obstante, acto seguido el Decreto impone algunas otras prohibiciones específicas que se añaden a las anteriores, como son, en particular, la que se refiere a la implantación de nuevas instalaciones (instalaciones de acuicultura, emisarios submarinos y cualesquiera otras instalaciones que puedan tener efectos negativos sobre la *posidonia* según su evaluación de impacto ambiental) y la que afecta a aquellas actuaciones sobre la *posidonia* que consistan en la extracción de áridos, el vertido de materiales dragados, la pesca de arrastre y el fondeo incontrolado (se considera fondeo incontrolado todo el que no se realice conforme a los sistemas de bajo impacto –boyas aisladas o campos de boyas– autorizados según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto) ; y iii) finalmente, en tercer lugar, el Decreto prevé la posibilidad de que la Administración autonómica admita excepciones al régimen de prohibiciones establecido, tanto el que resulta de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como el que se contiene en el propio Decreto, siempre y cuando la excepción responda a los criterios y requisitos señalados en el artículo 61 de la Ley estatal 42/2007.

Estas son, como dijimos, las principales medidas de protección de la *posidonia oceánica* que dispone el Decreto 25/2018. Sobre esta base, las entidades recurrentes articulan su crítica a la norma autonómica, es decir, argumentan la supuesta vulneración de la legislación básica medioambiental, que focalizan sobre dos puntos o dos de las prohibiciones concretas que se prevén, la de extracción de áridos y la de fondeo sobre *posidonia oceánica*. Según los recurrentes, o bien tales prohibiciones no están previstas en la legislación básica, o bien, en su caso, la adopción de las mismas corresponde a la Administración del Estado.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares rechaza íntegramente en este punto la tesis de las asociaciones recurrentes. Y lo hace siempre recordando que el establecimiento de aquellas prohibiciones puede tener perfecto acomodo en la competencia autonómica para el establecimiento de normas adicionales de protección. El fundamento del rechazo, pues, se encuentra en el contenido competencial reconocido estatutariamente a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (art. 30.46 EA), que alcanza, con carácter exclusivo, a las materias de «protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos», sin perjuicio de la legislación básica del Estado», y que añade a la vez la relativa al dictado de «normas adicionales de protección».

Pero eso no es todo, la sentencia nos recuerda también que el margen de actuación asumido por la norma autonómica viene incluso reconocido por la propia normativa básica estatal (así por ejemplo en el caso del fondeo, donde resulta que el Real Decreto 139/201, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, dispone que las comunidades autónomas podrán reglamentar las operaciones de anclaje de embarcaciones).

En resumen, todo lo anterior lleva al Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares a rechazar de plano que exista cualquier tipo de divergencia o colisión competencial entre el Decreto 25/2018 y la normativa estatal. Y de este modo, en fin, podemos decir que el régimen de protección de la *posidonia oceánica* establecido en su día por el reglamento autonómico se mantiene hoy intacto, en toda su integridad.

6. CONFLICTOS AMBIENTALES

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en cuarentena alguno de los conflictos ambientales clásicos en las Islas Baleares, o como mínimo ha mitigado su nivel de intensidad. Podría decirse que así ha sucedido, por poner un ejemplo destacado, con el que seguramente es el conflicto ambiental que mayor presencia tiene en la comunidad autónoma, el que tiene que ver con el consumo progresivo de territorio asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico, tanto las vinculadas a usos residenciales como a usos turísticos. Este conflicto, que podríamos denominar «conflicto territorial», ha pasado por varias etapas, pero en todas ellas el detonante lo encontramos en un factor común, la acusada percepción de finitud territorial, y consiguientemente de limitación de recursos, que se tiene en los territorios insulares como son las Islas Baleares.

En un primer momento la preocupación estuvo focalizada sobre todo en la preservación, frente al proceso urbanizador, de determinados espacios singularmente relevantes por razón de sus valores naturales o paisajísticos. Y a esto se unió, algún tiempo después, el propósito de frenar el fenómeno de urbanización difusa del suelo rústico de régimen general, impulsado como consecuencia de la progresiva colonización de este espacio por parte de la edificación residencial. En ambos casos, no obstante, la amenaza percibida venía a ser la misma, el crecimiento en extensión, traducido en la urbanización-sellado de nuevas hectáreas de suelo que se destinaban a usos alojativos, residenciales y turísticos.

Ya en el nuevo siglo, particularmente a mediados de la segunda década, las preocupaciones se han orientado en un nuevo sentido, enfocadas no tanto sobre el crecimiento en extensión, de consumo de nuevo territorio, como sobre el crecimiento intensivo, o lo que es lo mismo, sobre el incremento del índice de presión humana. ¿Cuál es la carga demográfica que puede soportar un territorio?

Esta es una pregunta que en los últimos años se ha convertido en recurrente, especialmente en la temporada estival, motivada sobre todo por el aumento espectacular del número de turistas que han visitado las Islas Baleares en los años pasados próximos.

La «turistificación», así es como algunos han definido el fenómeno. Que no solo se refiere a la evolución al alza que ha experimentado la población turística, sino que tiene que ver también, y de manera especial, con un factor distinto: la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística,

En efecto, al margen del incremento de la población turística en términos cuantitativos, es evidente que algunos años atrás se empezó a imponer un destacado cambio cualitativo. Un cambio que se traduce, como dijimos antes, en la colonización de nuevos espacios por parte de la población turística: el turismo ha dejado de concentrarse en las zonas turísticas, normalmente zonas de litoral, para penetrar en el tejido de los núcleos de población tradicionales, sobre todo las ciudades. Surge así el fenómeno que mencionábamos de «turistificación» del territorio. O lo que es lo mismo, el territorio, sobre todo el espacio urbano, deja de ser el hábitat de los residentes y el escenario de las relaciones socioeconómicas en las que estos se mueven habitualmente para convertirse en el decorado de la actividad turística.

En fin, este podría ser un resumen muy rápido, tal vez algo simple, de las diferentes etapas o versiones distintas en las que se ha expresado el «conflicto territorial».

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 ha provocado, según habíamos señalado al inicio, que los rigores de aquel conflicto se hayan atenuado. Por una razón que a nadie se le escapa: las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia han tenido un efecto muy perceptible en forma de disminución de la actividad económica y de la movilidad de las personas. Y ello ha afectado, como no, a la inversión en el sector de la construcción y a la afluencia de turistas. Baste ver que las cifras de la temporada turística de 2021, aun siendo mejores que las del verano anterior, quedan todavía lejos de los máximos conocidos en los años previos a la pandemia.

La situación, sin embargo, es puramente coyuntural, así se nos dice insistentemente. Y por lo tanto es de esperar que en los próximos años se vuelva al escenario que venía siendo habitual hasta el momento. Y con ello, en fin, que vuelvan a aflorar, o a manifestarse con mayor intensidad, algunos de los conflictos tradicionales en las Islas Baleares.

7. APENDICE INFORMATIVO

7.1. DEPARTAMENTO DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Miquel Mir Gual

7.1.1. Estructura interna

Órganos superiores y directivos:

- Secretaria General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell.
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner.
- Dirección General de Residuos y Educación Ambiental: Sr. Sebastià Sansó i Jaume.
- Dirección General de Territorio y Paisaje: Sra. Maria Magdalena Pons Esteva.
- Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sr. Llorenç Mas Parera.

Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

7.1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Medio Ambiente y Territorio

Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
- Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares (SITIBSA).

Consortios:

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola.

7.2. NORMATIVA Y ACTOS

7.2.1. Normas con rango de ley

- Decreto ley 1/2021, de 25 de enero, por el cual se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad productiva.
- Decreto ley 2/2021, de 22 de marzo, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.
- Decreto ley 9/2021, de 23 de diciembre, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa.

7.2.2. Otras disposiciones y actos

- Decreto 8/2021, de 13 de febrero, de la Presidenta de las Islas Baleares, de modificación del Decreto 9/2019, de 2 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 11/2021, de 15 de febrero, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 7/2021, de 22 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *S'Albufera de Mallorca* y se modifica el Decreto 4/1988, de 28 de enero, por el que se declara el parque natural de *S'Albufera de Mallorca*.

- Decreto 25/2021, de 8 de marzo, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 11/2021, de 15 de febrero, por el que se establecen las competencias y la estructura organizativa básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 31/2021, de 31 de mayo, por el que se regula el marisqueo profesional y recreativo en las Islas Baleares y se modifica el Decreto 19/2019, de 15 de marzo, por el que se establece el plan de gestión pluriinsular para la pesca con artes tradicionales en las aguas de las Islas Baleares.
- Decreto 38/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen de funcionamiento y composición del Consejo Balear del Clima.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de agosto de 2021, por el que se declaran zonas de especial conservación (ZEC) siete lugares de importancia comunitaria (LIC) de la red ecológica europea «Natura 2000» en las Islas Baleares.
- Decreto 39/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el plan de gestión «Natura 2000» de la Costa Este de Menorca, y el plan rector de usos y gestión del parque natural de *S'Albufera des Grau* y de las reservas naturales de las *Illes des Porros (illots d'Addaia)*, de *S'Estany*, de la *Bassa de Moreia, des Prat* y de *l'illa d'en Colom*.
- Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de la huella de carbono.

La Rioja: a la recuperación por la senda de la transformación verde, digital y circular

René Javier Santamaría Arinas¹

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA GENERAL. 2. EL PLAN DE TRANSFORMACIÓN DE LA RIOJA. 2.1. Objetivos y proyectos estratégicos. 2.2. Despliegue jurídico. 2.3. Otros proyectos de interés estratégico regional. 3. TERRITORIO. 3.1. Adaptación pendiente del planeamiento urbanístico. 3.2. Exención de licencia urbanística para instalaciones de autoconsumo. 3.3. Suelo no urbanizable de especial protección agropecuaria. 3.4. Suelo no urbanizable especial de protección al paisaje. 3.5. Ordenación del paisaje y ubicación de instalaciones eólicas y fotovoltaicas. 3.6. Camino de Santiago. 4. AGUAS. 4.1. Abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales. 4.2. Más zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario. 4.3. Plaguicidas. 5. ORGANIZACIÓN. 5.1. Estructura departamental. 5.2. Comisiones Delegadas del Gobierno. 5.3. Órganos asesores y de participación. 5.5. Función pública: escalas de agentes forestales. 6. JURISPRUDENCIA. 6.1. Panorámica general. 6.2. Máquinas expendedoras de alimentos y bebidas. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. 8. BIBLIOGRAFÍA.

¹ Este trabajo se ha elaborado al amparo del Proyecto de Investigación RTI2018-097216-B-I00 “El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular” (DERIEC), financiado por el Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad de la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

RESUMEN: En el marco de los Fondos europeos *Next Generation* y del Plan español de Recuperación, La Rioja se ha dotado de su propio Plan de Transformación. Asume objetivos muy ambiciosos para lograr a corto plazo un desarrollo sostenible con proyectos estratégicos, como los de “Enorregión” y “Ciudad del Envase”, que confieren especial protagonismo a medidas de economía circular. Sin embargo, su despliegue jurídico por el momento se limita a aspectos organizativos y a retoques en la regulación de las subvenciones. El Tribunal Superior de Justicia ha confirmado las competencias autonómicas para imponer exigencias de circularidad pero las normas al respecto siguen siendo tímidas. Al margen de ese impulso, las novedades normativas registradas en 2021 tienen carácter disperso y coyuntural. Entre ellas se encuentran las modificaciones que han vuelto a afectar a la Ley de ordenación del territorio para reforzar la protección del suelo agrario y del paisaje. Desde esa perspectiva se afronta, colateralmente, el problema que supone la avalancha de solicitudes para nuevos proyectos de parques eólicos.

ABSTRACT: Within the framework of Next Generation EU fund and the Recovery Plan from Spain, La Rioja has adopted its own Transformation Plan. In this plan La Rioja assumes very ambitious goals to achieve a sustainable development in the short-term with strategic projects as the “Enorregión” and “Ciudad del Envase”, which lend a special prominence to circular economy. However, at the moment, its legal deployment is limited to organisational aspects and minor modifications in the regulation of grants. The Tribunal Superior de Justicia has confirmed the regional competencies to impose circularity requirements although the regulation remains shy. Apart from that impulse, the 2021 normative changes are dispersed and circumstantial. Some of them are the modifications of the territorial planning Law to strengthen the protection of agricultural land and landscape. From that point of view the problem of the great number of requests for new wind farms it is collaterally faced.

PALABRAS CLAVE: Next Generation UE. Economía Circular. Plan de Transformación de La Rioja. Protección del suelo agrario y del paisaje. Parques eólicos.

KEYWORDS: Next Generation EU fund. Circular Economy. La Rioja Transformation Plan. Protection of agricultural land and landscape. Wind farms.

1. TRAYECTORIA GENERAL

Aunque ya sin medidas tan drásticas como el confinamiento domiciliario decretado el año anterior y con programas de vacunación progresiva y generalizada entre la población, 2021 ha seguido condicionado por la pandemia de COVID-19. Como respuesta a la crisis sin precedentes

causada por ella, los Fondos *Next Generation* de la Unión Europea suponen la mayor movilización de recursos públicos jamás conocida en campos que incluyen la “transición ecológica” o el “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En esa estela, el Gobierno español se dotó de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Ejecutivo autonómico diseñó su propio Plan de Transformación de La Rioja. Se trata de un documento político que asume objetivos de gran calado, aunque parece que confía en que para alcanzarlos bastará con activar las principales fortalezas de la región mediante la oportunidad que representa la captación de fondos externos. Desde luego, el dinero siempre viene bien, pero puede que no sea lo único necesario para encarar las profundas e inmediatas reformas que seguramente también se requieren en muchos frentes por semejante reto. Sin embargo, da la impresión de que estos primeros pasos por la senda de la transformación sostenible y digital se emprenden sin la compañía del Derecho.

Y es que, en efecto, las novedades normativas registradas durante 2021 no parecen alineadas con la teórica fuerza transformadora de ese impulso. Y, cuando lo están, deparan cambios jurídicos de tono menor pues, aparte de crear órganos específicos como la Comisión Delegada del Gobierno para el Plan de Transformación, prácticamente se limitan a simplificar la tramitación de subvenciones en régimen de concesión directa y a posibilitar su formalización mediante convenios atípicos. Por su parte, lejos otra vez de las ambiciosas previsiones del correspondiente plan anual normativo (MUÑOZ BENITO, 2021b), el Parlamento de La Rioja ha aprobado siete leyes de las cuales tan sólo dos merecen ser consideradas aquí. Se trata de dos “leyes de acompañamiento” a los presupuestos que son la Ley 2/2021, de 29 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2021 y la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022. Como suele ser habitual, ambas contienen previsiones de carácter disperso y coyuntural, cuya justificación no siempre se hace explícita por el legislador. Esta vez la atención se va a centrar en la ordenación del territorio, que es desde donde se aborda, colateralmente, el problema de la avalancha de proyectos de nuevos parques eólicos y huertos solare.

En fin, en la reseña de jurisprudencia ambiental -relativamente abundante durante este ejercicio, aunque de interés desigual- destaca una sentencia que, al confirmar la validez de la norma autonómica que regula ciertas máquinas expendedoras de alimentos y bebidas, respalda la capacidad del Gobierno de La Rioja para avanzar con mayor decisión y de forma transversal hacia la economía circular.

2. EL PLAN DE TRANSFORMACIÓN DE LA RIOJA

2.1. OBJETIVOS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS

A primeros de año se hizo público el Plan de Transformación de La Rioja. Se trata de un documento del que no consta aprobación formal y que tampoco ha sido publicado oficialmente pero que difunde el Gobierno riojano en su web [[dossier plan transformacion.pdf \(larioja.org\)](https://www.larioja.org/dossier-plan-transformacion.pdf)]. Se presenta como “la respuesta del Gobierno de La Rioja a la articulación del fondo de recuperación *Next Generation* EU” y, más concretamente, al Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia, aprobado por Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 y en el que rige, no se olvide, el principio de «no causar un perjuicio significativo» conforme a la Guía facilitada por la Comunicación de la Comisión (2021/C 58/01). Naturalmente, el Plan riojano “está enmarcado y coordinado con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España”. Como es sabido, éste último se estructura en cuatro “ejes transversales” (transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial) que se proyectan en 10 “políticas palanca”. Y éstas, a su vez, con el “horizonte 2023”, identifican 30 “componentes” que “articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país”.

En este contexto, el “objetivo” del Plan de Transformación “es que, dentro de seis años, La Rioja sea una comunidad autónoma más verde, más digital, más competitiva, más cohesionada, más igualitaria”. Para ello, “se estructura sobre cuatro grandes proyectos estratégicos, vertebradores y complejos, basados en ventajas comparativas de La Rioja y con la digitalización y la sostenibilidad como ejes transversales”.

- El Proyecto “Enorregión” se propone “impulsar la transformación del sector vitivinícola por la vía de la sostenibilidad y la digitalización”. Apoya iniciativas “que mejoren su competitividad” mediante “la reducción de costes, la eficiencia en consumos, la minimización del impacto de las actividades en toda la cadena de valor, la mejora global de la imagen de marca, el reposicionamiento del producto y la consolidación como destino turístico, industrial y de generación de conocimiento de referencia mundial”. Contempla cuatro “líneas de acción”. La primera es “modernización de la industria vitivinícola” y se desglosa en “sostenibilidad y eficiencia”, “movilidad industrial sostenible”, “digitalización de las bodegas” y “economía circular”. La segunda es “enoturismo inteligente y sostenible” incluyendo aquí de nuevo la movilidad. La tercera es “generación de conocimiento” con

“liderazgo en investigación, desarrollo e innovación” y el “campus internacional del vino”. Y la cuarta se denomina “Red europea de enorregiones sostenibles”.

- El proyecto “Valle de la Lengua” tiene como objetivo “aprovechar el potencial del español como herramienta de desarrollo territorial en un escenario caracterizado por los procesos de digitalización y globalización, y contribuir desde La Rioja a convertirlo en protagonista de la nueva revolución industrial, la de la tecnología del conocimiento”. Se confía en que “conformará un ecosistema de generación de oportunidades en torno a los monasterios de San Millán de la Cogolla, Patrimonio de la Humanidad y cuna del español”.
- El Proyecto “Ciudad del Envase y el Embalaje” se propone “impulsar la transformación” de “un sector maduro con una larga tradición” en la región, como es el de la fabricación de envases, “mediante un proyecto tractor alineado con los objetivos del Pacto Verde Europeo”. Se estima que “el crecimiento y la mejora de competitividad del sector deben apoyarse necesariamente en reformas y acciones concretas que impulsen su modernización, atendiendo a criterios de sostenibilidad y economía circular que permitan afrontar con garantías los objetivos de descarbonización, utilizando el potencial de la digitalización, la innovación y la I+D como palancas competitivas”. Cuenta con tres “líneas de acción” que se denominan “Centro Nacional de Tecnologías del Envase”, “*European Digital Innovation Hub Edih La Rioja 4.0*” y “Distrito Tecnológico Industrial”.
- El Proyecto “Territorio Digital de Servicios” tiene por objeto “impulsar el desarrollo de infraestructuras y la implantación de servicios y cuidados universales aprovechando las posibilidades de la digitalización, de modo que sean accesibles a cualquier persona, independientemente de su lugar de residencia. Permitirá ofrecer mejores servicios a los ciudadanos, contribuirá a luchar contra la despoblación y afrontar el reto demográfico y promoverá la igualdad de oportunidades entre el ámbito urbano y rural”. Engloba seis “líneas de acción” entre las que se encuentran “movilidad sostenible, segura y conectada” y “ecorregión inteligente”.

El texto concluye con “las medidas de carácter organizativo para la nueva gobernanza del Plan”. Así, “se crea la Delegación de la Presidencia para el Plan de Transformación, dependiente de la presidenta del Gobierno e

integrada dentro de la Oficina de la Presidenta”. Pero también una Comisión Delegada (*infra* 5.2), el Comité Técnico, el Consejo Asesor, el Consejo Empresarial y la Fundación para la Transformación de La Rioja.

2.2. DESPLIEGUE JURÍDICO

Sin mención en el preámbulo, la Ley 2/2021 contiene una Disposición Adicional única conforme a la cual “[A] los procedimientos administrativos de gestión de los fondos derivados de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que deban tramitarse por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, les serán de aplicación las medidas establecidas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se tramitarán por los procedimientos administrativos previstos en dicho real decreto-ley”. En un primer análisis crítico ya se ha puesto de manifiesto, entre otras deficiencias, que esa norma estatal sigue “sin abordar los problemas estructurales del procedimiento administrativo” (BAÑO LEÓN, 2021).

No obstante, meses después apareció el Decreto 39/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan de Transformación de La Rioja. Su exposición de motivos explica que esta norma tiene por objeto “facilitar en el marco autonómico, la gestión de los fondos comunitarios introduciendo medidas de agilización y simplificación en la tramitación de las subvenciones de manera que coadyuven a facilitar la labor encomendada a los órganos gestores responsables de su gestión, todo ello sin perder de vista los necesarios controles jurídicos y contables que impone el manejo de fondos públicos en general y comunitarios en particular”. Consta tan sólo de dos artículos (además de una disposición transitoria, otra derogatoria y tres finales que aquí no interesan).

- El artículo 1 establece que “los convenios suscritos para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural podrán tener una duración de seis años, con posibilidad de una prórroga de hasta seis años de duración”. Se reconoce sin ambages que ésta es una excepción a la regla general del artículo 49.h) LRJSP [y del artículo 12.1.h) de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja]. Pero se funda en que los proyectos a financiar con esos fondos europeos -y “que en La Rioja se incorporarán a través del Plan de

Transformación de La Rioja"- pueden "alcanzar una dimensión tal que se dificulte su ejecución dentro del plazo normal de ejecución". En todo caso, el precepto termina exigiendo que "esta excepción deberá justificarse motivadamente por el órgano competente con especial mención a que dicha extensión o prórroga no limitará la competencia efectiva en los mercados".

- El artículo 2 modifica nueve preceptos del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En la primera de esas modificaciones "se reconoce de modo expreso el carácter meramente programático" de los planes estratégicos de subvenciones, "cuyo contenido no crea derechos y deberes". En cuanto al resto, la mayoría proceden a "suprimir trámites previos". Pero lo más reseñable parece la regla según la cual las subvenciones por concesión directa "se regularán mediante Orden o mediante Convenio" (el contenido necesario de estos convenios se explicita ahora con detalle en el artículo 28 del Decreto 14/2006). Por lo demás, se aprovecha también para adaptar el Decreto autonómico a preceptos básicos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que fueron modificados en 2017.

Entre las normas que canalizan estos fondos a sus destinatarios últimos pueden citarse, por ejemplo, la Orden HAP/64/2021, de 25 de octubre, por la que se aprueban las líneas de subvenciones de concesión directa en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja o la Orden DEA/80/2021, de 30 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades locales y sin ánimo de lucro y a emprendedores destinadas a financiar proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad mediante la promoción de emprendimiento en economía verde y digital y ayudas al emprendimiento y microempresas.

Ya a final de año, el artículo 12 de la Ley 7/2021 declara la utilidad pública e interés social así como "la necesidad de ocupación y la urgencia de la expropiación forzosa de las obras, terrenos e instalaciones afectados por las obras que se incluyan en el marco de los componentes 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos) y 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley sobre expropiación forzosa".

2.3. OTROS PROYECTOS DE INTERÉS ESTRATÉGICO REGIONAL

Como se sabe, para la ejecución del Plan español, el Real Decreto-ley 36/2020 crea la figura de los “Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica”, conocidos como PERTEs. Ciertamente, en su configuración legal “llama la atención la ausencia absoluta de una regulación procedimental en la inclusión de los proyectos, el modo de articular la participación ciudadana, la forma de integración de los proyectos que presenten las Comunidades Autónomas o el papel de las corporaciones locales” (BAÑO LEÓN, 2021). Tal vez por ello, las instituciones riojanas tampoco han considerado necesario formalizar la adopción de propuestas propias para su posterior declaración como PERTE por el Consejo de Ministros.

Si acaso, cabe recordar que la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ADER), acoge, desde la reforma en ella operada mediante Ley 2/2019, de 18 de marzo, la figura de los “proyectos de interés estratégico regional” (SANTAMARÍA ARINAS, 2020a). Y, en efecto, la regulación de estos PIER ha sido revisada este año, pero sin conexión aparente con lo anterior. De hecho, la Ley 2/2021 modifica el régimen de estos “planes”, según su preámbulo, “con la doble finalidad de introducir criterios de mayor rigor en la selección de proyectos, y, por otro, introducir mayor operatividad y agilidad en el funcionamiento de la comisión encargada del estudio, evaluación y propuesta de los proyectos presentados”. Pero lo hace dando nueva redacción a tres preceptos que no incluyen el artículo 29, que es el relativo a los “efectos de la declaración de interés estratégico”, y donde probablemente mejor podría haber encajado su eventual vínculo con la ejecución del Plan de Transformación. En estas circunstancias, las novedades se reducen a lo siguiente:

- El artículo 25 de la Ley 7/1997 contempla los “requisitos” que deben reunir los “proyectos empresariales” para “optar a su declaración de PIER”. A los ya conocidos se suman ahora dos nuevas exigencias: que sean “intensivos en inversión y/o en empleo, considerando como tales aquellos cuyos ratios de inversión y/o de empleo comparados con el sector resulten especialmente significativos” y que “tengan singular impacto como tractores de la economía regional”.
- El artículo 27.6 de la misma Ley establece la composición de la Comisión Técnica que ha de evaluar este tipo de proyectos. Lo que hace la reforma de 2021 es reducir el número de sus miembros. Se mantienen como presidente el gerente de la ADER y como

secretario un técnico de ésta. Permanecen como vocales los representantes “de la corporación local en que vaya a ubicarse el proyecto de inversión” y “del Consejo Riojano del Diálogo Social”. Pero a ellos se suma ahora tan sólo “el titular de la dirección general u otro alto cargo de la consejería competente en materia de promoción económica cuyas competencias estén relacionadas directa o indirectamente con el objeto del proyecto de inversión”.

- En fin, el artículo 28.5 de la Ley 7/1997 establece que “los acuerdos del Consejo de Gobierno que declaren un proyecto como inversión de interés estratégico regional deberán ser remitidos al Parlamento de La Rioja y al Consejo Riojano del Diálogo Social”. Pero la Ley 2/2021 simplifica la documentación a enviarles puesto que ya no se exige “el expediente completo de tramitación” sino que basta con “el informe de la Comisión Técnica”.

3. TERRITORIO

3.1. ADAPTACIÓN PENDIENTE DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR), ha vuelto a ser objeto de varias modificaciones. Por una parte, y sin que su preámbulo lo mencione, la Ley 2/2021 da nueva redacción a su Disposición Transitoria primera, que versa sobre la “adaptación del planeamiento urbanístico vigente”. En su redacción original de 2006, esta disposición contaba con cinco apartados. Los dos primeros establecían el plazo de adaptación a la LOTUR de los planes generales preexistentes, que era, según los casos, de cuatro años para los ya adaptados a la Ley 10/1998 y de dos para el resto. Con la reforma operada por la Ley 7/2011, ambos plazos pasaron a ser de diez años. Y, poniendo de manifiesto que pese al transcurso del tiempo éste sigue siendo un problema irresuelto (SANTAMARÍA ARINAS, 2016), ahora se permite que la adaptación del planeamiento se lleve a cabo “antes de finalizar 2025”.

El apartado tercero de esa misma transitoria viene recogiendo sin variación que, “en tanto no se proceda a su adaptación, se aplicarán las determinaciones del planeamiento vigente que no sean contrarias a esta ley”. El apartado cuarto también mantiene el texto inicial según el cual “cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, el consejero competente en materia de urbanismo podrá ordenar anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en esta ley”. Pero la reforma de 2021 sí ha afectado al apartado quinto y ha añadido un nuevo apartado sexto.

En su redacción originaria, el apartado quinto contemplaba que, transcurridos los plazos de adaptación, “la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo” (COTUR) “no podrá aprobar definitivamente modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento no adaptados que persigan un cambio en la clasificación de suelo o un cambio de zonificación que suponga incremento de la densidad de población”. Pero con la reforma operada por Ley 3/2017, esta prohibición se flexibilizó admitiendo una salvedad que sí permite “la delimitación, en suelo clasificado como urbano, de ámbitos de actuación que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, siempre y cuando cumplan con las reglas específicas previstas para ellos en el artículo 24” TRLSRU. Y ahora, con la Ley 2/2021, aquel régimen se mantiene en “los municipios de 1.000 habitantes o más”.

Pero, para los municipios con población inferior a ese umbral, lo que dice el nuevo apartado sexto de esta Disposición es que la COTUR “no podrá aprobar definitivamente modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento no adaptados, que conlleven un aumento de edificabilidad de uso residencial superior a los límites señalados en el cuadro que se adjunta”. Tales límites son 5 viviendas en municipios con población inferior a 500 habitantes y de 10 viviendas en los comprendidos entre 500 y 1.000. Se agrega que esta posibilidad se entiende “con independencia de que esta superficie se alcance en una única modificación puntual o en varias, bien se tramiten conjuntamente o diferidas en el tiempo”. Y todo ello manteniendo la salvedad ya conocida en suelo urbano.

3.2. EXENCIÓN DE LICENCIA URBANÍSTICA PARA INSTALACIONES DE AUTOCONSUMO

El preámbulo de la Ley 7/2021 anuncia que se modifica de nuevo la LOTUR “para exceptuar del régimen de licencia urbanística las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo sin excedentes, sobre edificios y construcciones”. Y así, en efecto, se añade un apartado 4 al artículo 192 LOTUR para someter estas instalaciones “al régimen de declaración responsable o comunicación previa” siempre y cuando “las actuaciones necesarias no requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho conforme a la normativa sectorial de aplicación. En estos casos, a efectos de Administración Local, se tramitarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa urbanística municipal”.

Pero, en realidad, esta segunda reforma de la LOTUR en menos de un año va mucho más allá de lo indicado en el preámbulo de la Ley 7/2021, como se podrá comprobar a continuación.

3.3. SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN AGROPECUARIA

En efecto, esta Ley de acompañamiento da nueva redacción al artículo 45.a) LOTUR para hacer expresa referencia a los valores “agrícolas” y “ganaderos” de los terrenos que “el Plan General Municipal clasificará, en todo caso, como suelo no urbanizable de categoría especial”. Correlativamente, se retoca la redacción del artículo 46.a) LOTUR de modo que, para la clasificación como suelo no urbanizable genérico, ya no se requiere que en los terrenos concorra “un significativo valor agrícola, forestal o ganadero” sino que basta con que “cuenten con un valor forestal, agrícola o ganadero añadido”. Y, en línea con ello, se añade una Disposición Adicional duodécima rotulada “suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria”.

En ella se prevé que, “en tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja, el suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria estará constituido por los terrenos que hayan sido objeto de concentración parcelaria con resolución firme, los terrenos agrícolas de regadío y los terrenos agrícolas de secano de alta productividad”. Y se opera luego una remisión a la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja (DPSNUR); instrumento de ordenación del territorio aprobado por Decreto 18/2019, de 17 de mayo, que ya se comentó aquí en su momento (SANTAMARÍA ARINAS, 2020a). En concreto, “el régimen jurídico aplicable a estos terrenos será el establecido en la DPSNUR para los espacios agrarios de interés en ella regulados”. E insiste: “dichos terrenos deberán incluirse en los espacios de ordenación que la DPSNUR establece como Espacios Agrarios de Interés”.

3.4. SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL DE PROTECCIÓN AL PAISAJE

La Ley 7/2021 también añade en la LOTUR otras dos disposiciones adicionales que, en principio, tienden a reforzar la protección del paisaje. Así, la nueva Disposición Adicional décima LOTUR se rotula “suelo no urbanizable especial de protección al paisaje”. Y establece que, “en tanto no se apruebe la Estrategia Riojana del Paisaje o la Ley del Paisaje de La Rioja, el suelo no urbanizable especial de protección al paisaje estará constituido” por dos tipos de terrenos:

- El primero lo integran los “considerados como áreas de especial interés paisajístico incluidos en el Inventario y Caracterización de Paisajes Singulares y Sobresalientes de La Rioja”. El régimen jurídico aplicable a estos terrenos será el que la DPSNUR dispensa a los parajes geomorfológicos singulares de interés paisajístico.

- Y el segundo acoge “aquellos que configuran el paisaje cultural del vino y el viñedo, según el Decreto 20/2015, de 12 de junio”. En este caso, el régimen jurídico aplicable será el que la DPSNUR dispensa a los Espacios Agrarios de Interés.

Tanto unos como otros “deberán incluirse en el Catálogo de Paisajes que se redacte con motivo de la Ley del Paisaje de La Rioja”.

3.5. ORDENACIÓN DEL PAISAJE Y UBICACIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS Y FOTOVOLTAICAS

La nueva Disposición Adicional undécima LOTUR, sin rótulo, sigue añadiendo medidas para la protección del paisaje, pero acaba condicionando el despliegue de proyectos para instalaciones de energías renovables. Para empezar, establece que “el Gobierno de La Rioja realizará un estudio integral del paisaje de La Rioja a fin de determinar las áreas de protección paisajística y, en su caso, los diferentes niveles de protección, y las medidas de protección inherentes o correspondientes a cada nivel”. La verdad es que no queda clara la conexión de este “estudio integral” con el ya disponible “Inventario” mencionado ahora en la disposición adicional anterior.

Pero el caso es que, “una vez realizado dicho estudio, se efectuará la correspondiente ordenación paisajística, en el plazo de seis meses”. Al margen de los problemas prácticos que pueden surgir para el cómputo de este plazo, llama la atención la profusión de instrumentos jurídicos que se van acumulando (Estrategia Riojana del Paisaje, Ley del Paisaje, Catálogo de Paisajes) y que est n pendientes de aprobación. Aún así, a todo ello se viene a sumar esta “ordenación paisajística” en la que, en realidad, “se determinará la posible ubicación de los nuevos proyectos de energías alternativas, eólicas y fotovoltaicas, en virtud de los diferentes niveles de protección paisajística que se establezcan”. Con todo, esta futura ordenación rebasa la estricta tutela del paisaje porque el legislador ordena que “contemplará al menos los siguientes extremos”:

- El establecimiento de un porcentaje máximo del suelo urbanizable previsto en el Plan General Municipal para el establecimiento de infraestructuras de generación de energía eléctrica.
- La ampliación de la distancia mínima de las instalaciones de generación de energía eléctrica y sus instalaciones de evacuación con respecto a los núcleos urbanos.
- La determinación de perímetros en terrenos forestales con cubiertas arboladas o de matorrales, en hábitat de interés comunitario y en paisajes singulares y sobresalientes.

- La incorporación de la obligatoriedad de un estudio del impacto económico.
- El estudio de la posibilidad de repotenciación de las instalaciones ya existentes.

A falta de las oportunas explicaciones en el preámbulo de la Ley de acompañamiento, todo parece indicar que esta iniciativa responde a la preocupación suscitada en la región por la avalancha de proyectos para la generación de energías renovables y, en particular, de nuevos parques eólicos que afectan incluso a la Reserva de la Biosfera de los Vales del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. En efecto, el número de solicitudes de autorización se ha disparado desde finales de 2020. En mayo la Consejería difundió una “Guía de Energías Renovables en La Rioja” con el listado de proyectos en tramitación que actualizó en octubre. Por su parte, la Dirección General de Calidad Ambiental hizo pública una “Instrucción para la tramitación de evaluación de impacto ambiental de proyectos de eólicos y solares en La Rioja”. Dirigida primordialmente a los promotores que han de elaborar los estudios de impacto ambiental, ya se ha puesto de manifiesto su dudosa consistencia jurídica (MUÑOZ BENITO, 2021b). Ahora está por ver que esa nueva “ordenación paisajística” que anuncia la LOTUR llegue a tiempo para reducir la discrecionalidad con la que el evaluador -que en estos casos, puede ser autonómico pero también estatal; dependiendo de las características del proyecto- emite las declaraciones de impacto ambiental de su competencia.

En este sentido, la redacción de esta nueva Disposición adicional undécima LOTUR suscita algunas dudas jurídicas. Desde luego, el legislador podría haber impuesto directamente esos u otros criterios sin esperar a lo que pueda deparar la “ordenación” a la que se remite. De hecho, en su ausencia, el órgano ambiental autonómico ya ha dictado al menos una declaración de impacto ambiental desfavorable. Se trata de la Resolución 354/2021, de 10 de septiembre (BOR de 14 de septiembre de 2021), donde se lee que, “examinada la documentación presentada por el promotor, Siemens Gamesa Renewable Energy Wind Farms, SA, con relación al Proyecto de parque eólico 'Aldealobos', y de acuerdo con los antecedentes expuestos, esta Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos *no considera ambientalmente viable el proyecto* del parque eólico 'Aldealobos' debido fundamentalmente a su ubicación, demasiado próxima al núcleo de población de Aldealobos (el aerogenerador más cercano se encuentra a unos 752 metros), teniendo en cuenta las dimensiones de los aerogeneradores (200 metros de altura)” (énfasis añadido).

3.6. CAMINO DE SANTIAGO

La Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de itinerarios verdes de La Rioja, es una norma pionera en el panorama autonómico comparado. A su amparo se vienen declarando y acondicionando para usos recreativos o turísticos muchas “vías verdes” (que aprovechan infraestructuras ferroviarias en desuso) y “rutas verdes” (que discurren por otros trazados). Su aplicación descansa en gran medida en las competencias que tiene atribuidas la Dirección General de Biodiversidad. Y a su impulso responde, precisamente la aprobación del Decreto 77/2021, de 15 de diciembre, por el que se declara como Ruta Verde el Camino de Santiago Francés en La Rioja. El Preámbulo recuerda que este ramal del Camino es el más conocido a nivel internacional, que está incluido en el Patrimonio Mundial por la UNESCO desde 1993 y que ya fue declarado Bien de Interés Cultural, con la categoría de conjunto histórico, mediante el Decreto riojano 4/2001, de 16 de marzo. Aún así, se considera que su declaración también como ruta verde “ampara su protección legal como bien de dominio y uso público, y facilita su conservación, vigilancia y protección por parte de la administración autonómica”.

En todo caso, el articulado no puede ser más escueto puesto que prácticamente se limita a declarar “como ruta verde el Camino de Santiago Francés que se describe en el anexo, y que discurre por los municipios de Logroño, Navarrete, Hornos de Moncalvillo, Sotés, Ventosa, Alesón, Huércanos, Nájera, Azofra, Alesanco, Cirueña, Santo Domingo de la Calzada, Corporales, Grañón y Villarta-Quintana”. El referido Anexo, ciertamente, aporta una descripción más detallada del recorrido (que tiene una longitud de casi 64 kilómetros) y resalta las principales características del trazado. Pero en cuanto a zonificación y régimen de usos no señala ninguna particularidad pues se remite a lo genéricamente establecido en la Ley 5/2003.

4. AGUAS

4.1. ABASTECIMIENTO, SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES

La Ley 2/2021 opera dos modificaciones en la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

- De un lado, dentro de las “medidas fiscales”, se da nueva redacción al artículo 31. La novedad radica en que a partir de ahora “también podrá destinarse el producto del canon de saneamiento a

la financiación total o parcial de las inversiones y/o el mantenimiento y la explotación de aquellas actuaciones de saneamiento y depuración que, aun siendo de competencia municipal”, tengan por objeto “eliminar puntos de vertido existentes en el interior del casco urbano consolidado, procedentes de redes municipales, que se viertan en ríos de alto valor ambiental y cuya complejidad técnica y/o económica supere la capacidad del municipio en cuestión”. Si bien “estas circunstancias habrán de ser justificadas por el municipio y ratificadas por la dirección general competente en materia de asistencia a los municipios en lo que se refiere a capacidad técnica y económica del municipio y por la dirección general competente en materia de medio natural en lo referente al valor ambiental del cauce receptor”.

- De otro, se procede a modificar el artículo 6.4 la Ley 5/2000. Este precepto ya venía contemplando que “las Entidades Locales podrán atribuir la gestión de los colectores generales e instalaciones de saneamiento y depuración, así como el control de los vertidos a las redes municipales de alcantarillado, al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja”. Lo que se añade ahora es que, “del mismo modo, podrán atribuir al Consorcio la construcción y el mantenimiento y la explotación de las instalaciones a que hace referencia el artículo 31.2”, para lo cual “se suscribirá un convenio en el que se regulará la participación del municipio en dichas actividades”.

Por otra parte, se recordará que el vigente Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (2016-2027) fue aprobado por Decreto 39/2018, de 2 de noviembre. Su Anexo II enumera las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales formadas por más de un núcleo de población. Pero ese listado ha sido modificado una vez más por Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, para reconfigurar tres de esas aglomeraciones.

Por su parte, la Ley 7/2021 contiene un artículo 13 que no opera ninguna modificación en leyes preexistentes sino que, bajo el rótulo de “efectos del Plan Director de Abastecimiento a Poblaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja”, repite en sus propios términos lo ya establecido al efecto en el artículo 6 de la Ley 2/2020 que, a su vez, había reproducido lo ya dispuesto sobre este mismo particular por el artículo 19 de la Ley 10/2002, de 17 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2003. Pero sigue sin explicar por qué se reputa necesaria esta reiteración (SANTAMARÍA ARINAS, 2021c).

4.2. MÁS ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS DE ORIGEN AGRARIO

En una crónica anterior ya se dejó constancia de que, pese a los esfuerzos que se vienen realizando desde hace años, La Rioja no ha conseguido superar los problemas de contaminación difusa de aguas subterráneas por nitratos de origen agrario. En el marco normativo establecido por la Directiva 91/676, de 12 de diciembre, y por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, La Rioja cuenta con desarrollo normativo propio que se había actualizado no hace mucho, mediante el Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la Comunidad Autónoma de La Rioja (SANTAMARÍA ARINAS, 2020a).

Pero esta regulación ha sido modificada por el Decreto 22/2021, de 10 de marzo. La modificación afecta a la declaración de zonas vulnerables que, de este modo, siguen aumentando en la región y ascienden ya a un total de diez. Lógicamente, también se pone al día el mapa que figura en el anexo del Decreto. Y se inserta una Disposición transitoria única según la cual “las parcelas de nueva inclusión en alguna de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, se verán afectadas por las obligaciones y controles intrínsecos a dicha declaración a partir del 1 de octubre de 2021”.

No está de más advertir que todo esto tendrá que acomodarse a la normativa básica estatal en la materia, que ha cambiado. Y es que, precisamente, “a la vista de los pobres resultados obtenidos hasta el momento en la lucha contra este problema” en el conjunto del Estado, se ha aprobado el reciente Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes de agrarias.

4.3. PLAGUICIDAS

Problema distinto, y que no afecta sólo a las aguas, es el del uso -y, en ocasiones, abuso- de fungicidas y otros agroquímicos con potencial efecto ecotóxico en una Comunidad Autónoma en la que la agricultura ecológica apenas cuenta con el 2% de la superficie cultivada. Se aborda, como es sabido, a partir del marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (Directiva 2009/1128/CE y, a escala estatal, Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre). En este contexto normativo, La Rioja venía aplicando las técnicas preventivas que ofrece el Decreto 40/2013, de 15 de noviembre, por el que se establecen las normas para la inscripción en el Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitarios. Pero éste ha sido derogado y sustituido por el Decreto 2/2021, de 27 de enero, por el que se regula ahora dicho Registro.

Esta novedad no entraña cambios sustantivos porque, según se explica, responde a que, “tras varios años de aplicación del Decreto, se ha visto la necesidad de modificar algunos aspectos del mismo, como determinados documentos a requerir, las obligaciones que en la tramitación del procedimiento administrativo establece la LPAC y la inclusión de aspectos requeridos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como la necesidad de modificar el anexo que incluye el impreso de solicitud para tramitar la inscripción, modificación, baja o renovación en el ROPO”.

5. ORGANIZACIÓN

5.1. ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL

En su primer año de mandato, el Ejecutivo presidido por Concha Andreu ya había tenido que afrontar una crisis interna con la que los nueve departamentos del Gobierno quedaron reducidos a ocho (SANTAMARÍA ARINAS, 2021). En febrero, José Ignacio Castresana pasó a ser Delegado de la Presidencia para el Plan de Transformación de La Rioja y su cargo de Consejero de Desarrollo Autonómico fue asumido desde entonces por José Ángel Lacalzada. Pero, apenas cruzado el ecuador de la legislatura, el Gobierno se ha vuelto a remodelar mediante el Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías.

Esta decisión se enmarca en un “contexto en el que la política de comunicación de los avances e iniciativas del Gobierno de La Rioja revisten una importancia vital para hacer llegar a la ciudadanía con la máxima claridad y cercanía todo lo que pueda serle de interés”. Y, “por ello, con el objeto de lograr la máxima eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos públicos ante la nueva y extraordinaria situación, se hace necesario afrontar una reorganización de las competencias en materia de portavocía del Gobierno entre las Consejerías”. Así, las funciones de portavoz dejan de desempeñarse por la Consejería de Salud (su titular, Sara Alba Corral, sería posteriormente cesada y sustituida en el cargo ya en 2022 por María Somalo). Pero, por lo que ahora importa, aquellas funciones se asumen por el titular de la Consejería denominada desde entonces de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavoz del Gobierno.

El cambio de denominación del Departamento explica que se reiteren los nombramientos del nuevo Portavoz, Alejandro Dorado Nájera, como Consejero (Decreto de la Presidenta 20/2021, de 9 de septiembre) y de María del Mar Sampedro Zorzano como Secretaria General Técnica (Decreto

65/2021, de 22 de septiembre). Y, aunque sus órganos directivos siguen siendo los mismos, el Decreto 48/2020, de 3 de septiembre, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, queda expresamente derogado y sustituido por el Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno (MUÑOZ BENITO, 2021b). Por lo demás, la Directora General de Biodiversidad, Ana Leiva, que había tomado posesión de su cargo en marzo de 2020, cesó apenas un año después y fue sustituida por José Luis Rubio, quien había sido Consejero hasta agosto de 2020.

5.2. COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO

Para la coordinación interdepartamental, el Ejecutivo anterior había aprobado el Decreto 43/2016, de 11 de noviembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Pero éste ha quedado expresamente derogado y sustituido por el Decreto 20/2021, de 10 de marzo, por el que se establecen la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Sociales, la Comisión Delegada del Gobierno para el Plan de Transformación de La Rioja y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Esta norma respeta la subsistencia de la Comisión Delegada para Adquisiciones e Inversiones que “se continuará rigiendo por lo establecido en el Decreto 35/1983, de 3 de noviembre”. El Consejero de Sostenibilidad está presente tanto en la Comisión Delegada para asuntos económicos como en la Comisión Delegada para el Plan de Transformación de La Rioja.

- La existencia de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se entiende impuesta por la Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores autónomos y pymes. Según el Decreto 20/2021, “actuará en materias de desarrollo económico, emprendimiento e innovación, turismo, cultura, infraestructuras, agricultura, ganadería, medio ambiente y territorio, enfocadas al apoyo a emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas”.
- La Comisión Delegada para el Plan de Transformación es la auténtica novedad. En línea con lo expuesto *supra* 2.1, el Decreto 20/2021 recuerda que “la necesidad de luchar contra los efectos económicos de la pandemia ha llevado a la creación de un Plan de Transformación de La Rioja, que articulará la aplicación de los fondos de recuperación *Next Generation* EU de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España”. Y explica que “la trascendencia de este mecanismo recomienda crear una Comisión Delegada del

Gobierno dedicada íntegramente al mismo”. Su cometido se describe en términos muy amplios puesto que “actuará en todas aquellas materias relacionadas con los contenidos del plan, y en especial las relativas a sostenibilidad, digitalización, innovación, reto demográfico, cohesión territorial, desarrollo rural, cohesión social, infraestructuras, emprendimiento, reindustrialización, internacionalización, política científica, políticas de empleo y cuales quiera otras de análoga naturaleza”. Entre sus funciones se especifica que “en materia de apoyo al despliegue del Plan de Transformación de La Rioja, le corresponderá además de la elaboración, la aprobación de las directrices, dando cuenta de su resultado al Consejo de Gobierno”.

5.3. ÓRGANOS ASESORES Y DE PARTICIPACIÓN

Previsto en la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente en La Rioja (LPMAR), como órgano consultivo y de participación, el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja se rige por el Decreto 43/2010, de 30 de julio. Su redacción ya había sido modificada, en lo que respecta a la composición del Consejo, por Decreto 23/2018, de 19 de julio (SANTAMARÍA ARINAS, 2019). Y sobre ello vuelve el Decreto 25/2021, de 30 de marzo, que da nueva redacción a dos de sus preceptos que son el artículo 4 (“composición”) y el artículo 6 (“convocatoria y sesiones”). En síntesis, los cambios obedecen a que “se considera necesario incluir entre sus miembros al titular de la Dirección General con competencia en materia de energía y a un representante más de las organizaciones sindicales, de los colegios profesionales y de las asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza domiciliadas en La Rioja”. Y, “debido a que el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja fue suspendido mediante la Ley 3/2012, de 20 de julio, se ha eliminado la referencia que se hacía a este Consejo en la elección de vocales”.

Quede constancia, en fin, del Decreto 47/2021, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de creación, organización y funcionamiento del Consejo Asesor de la despoblación de La Rioja. Este Consejo está adscrito a la Consejería competente en materia de reto demográfico y despoblación, que es la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población. Pero entre sus veinte vocales figura “una persona en representación de la Dirección General con competencias en materia de Biodiversidad a propuesta de su titular”.

5.4. FUNCIÓN PÚBLICA: ESCALAS DE AGENTES FORESTALES

La Ley 3/1990, de 29 de junio, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, desde la reforma operada en su Disposición Adicional octava por Ley 12/1998, de 17 de diciembre, había creado en el Cuerpo de Ayudantes Facultativos de Administración Especial la “Escala Forestal”. Pero la Ley 2/2021 cambia la denominación de esta escala e introduce otras dos: la Escala Técnica Superior de Agentes Forestales (nuevo apartado 6 de la Disposición Adicional sexta de la Ley 3/1990) y la Escala Técnica Media de Agentes Forestales (nuevo apartado 5 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/1990). En la nueva Escala Operativa de Agentes Forestales se integran los funcionarios pertenecientes a la Escala Forestal que se extingue (último párrafo del apartado 2 de la Disposición Adicional Octava de la Ley 3/1990). Las tres escalas ejercen sus respectivas “competencias” en “la custodia, inspección, policía y vigilancia del medioambiente” y los funcionarios pertenecientes a ellas tienen la consideración de agentes de la autoridad a todos los efectos.

6. JURISPRUDENCIA

6.1. PANORÁMICA GENERAL

Como de costumbre, en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica quedan reseñadas las sentencias de interés ambiental dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja correspondientes, en este caso, al periodo comprendido entre octubre de 2020 y noviembre de 2021. La práctica totalidad de ellas ya han sido comentadas en otro lugar (SANTAMARÍA ARINAS, 2021a y 2021b). En su mayor parte, resuelven casos relativos a sanciones. Y no sólo en materia de caza, que es lo habitual, sino también en otras materias como gestión de residuos. Pero, en realidad, en ellas no se abordan cuestiones ambientales de carácter sectorial.

En cuanto al resto, tres sentencias desestiman sendos recursos interpuestos contra la regulación de los impuestos autonómicos sobre el impacto visual y sobre grandes establecimientos comerciales. Pero, en realidad, nada aportan a la conocida doctrina de la Sala al respecto que, en pronunciamientos previos, ya había confirmado su ajuste tanto a las exigencias constitucionales como a las del Derecho de la Unión Europea. Cerrando este bloque en materia de tributación ambiental, otras dos sentencias anulan ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

En ellas se reputa infracción del artículo 24.1.a) TRLHL establecer “un tipo único de gravamen del 5%” que “no distingue entre aprovechamiento especial o utilización privativa” del dominio público local.

6.2. MÁQUINAS EXPENDEDORAS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Con todo, cumple destacar aquí la Sentencia de 10 de diciembre de 2020. En ella se confirma la validez del Decreto 25/2019, de 14 de junio, para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la administración autonómica. Para empezar, la Sala rechaza que esta regulación vulnere la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, para la garantía de la unidad de mercado (LGUM). Y, tras su examen detenido, llega a la conclusión de que todas las medidas impugnadas encuentran cobertura legal no sólo en la legislación sanitaria, alimentaria y de protección de los consumidores sino también en las competencias autonómicas en materia de protección ambiental. La conexión se encuentra en el artículo 10.2 de la Ley riojana 2/2002, de salud, que “establece el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente saludable” de donde se desprende que “es indudable la directa relación entre salud y medio ambiente”. De este modo, confirma la plena validez de los requisitos que han de respetar las máquinas expendedoras de alimentos y bebidas.

Esto incluye requisitos de carácter ambiental como las obligaciones de que esas máquinas tengan “al menos una calificación energética A”, de que “los envases para las bebidas calientes y sus agitadores serán 100% biodegradables” o de que junto a ellas hayan de instalarse “papeleras de recogida selectiva para facilitar el reciclaje”. En este caso, al razonamiento competencial ya expuesto se añade una justificación adicional con apoyo en el principio de integración ambiental que recoge el artículo 2.c) LPMAR. En cuanto a los dos requisitos más vinculados con las exigencias de la economía circular, la demanda había alegado que “en el expediente de elaboración del decreto se hace mención a la Directiva 2018/851 que modifica la Directiva 2008/98/CE que aún no ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español y no puede ser traspuesta por un Decreto autonómico”. Sin embargo, la Sentencia establece que “es irrelevante que no se haya traspuesto la Directiva Europea” de residuos, “sin perjuicio de la adaptación -en su caso- del Decreto, en caso de contradicción, una vez traspuesta”. No es que sean medidas de gran alcance práctico, pero el interés de esta sentencia radica en que confirma el potencial de la normativa autonómica para innovar en materia de economía circular (SANTAMARÍA ARINAS, 2020b).

7. APÉNDICE INFORMATIVO

Departamento de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno:

- Consejero: Alejandro Dorado Nájera.
- Secretaría General Técnica: María del Mar Sampedro Zorzano.
- Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos: Rubén Esteban Pérez.
- Dirección General de Biodiversidad: José Luis Rubio Rodríguez.
- Dirección General de Infraestructuras: Vicente Urquía Almazán.
- Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático: Iván Moya Mallafré.

Leyes de interés ambiental aprobadas durante 2021:

- Ley 2/2021, de 29 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2021.
- Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022.

Reglamentos de interés ambiental aprobados durante 2021:

- Decreto 2/2021, de 27 de enero, por el que se regula el Registro Oficial de Productores y Operadores de medios de defensa fitosanitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 12/2021, de 10 de febrero, por el que se dispone el cese de doña Ana Isabel Leiva Díez, como Directora General de Biodiversidad.
- Decreto 13/2021, de 10 de febrero, por el que se nombra Director General de Biodiversidad a don José Luis Rubio Rodríguez.
- Decreto 20/2021, de 10 de marzo, por el que se establecen la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Sociales, la Comisión Delegada del Gobierno para el Plan de Transformación de La Rioja y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Decreto 22/2021, de 10 de marzo, por el que se modifica el Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, por el que se declaran las

zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Decreto 25/2021, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se establece la naturaleza, funciones y composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 39/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan de Transformación de La Rioja.
- Decreto 47/2021, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de creación, organización y funcionamiento del Consejo Asesor de la despoblación de La Rioja.
- Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta.
- Decreto de la Presidenta 20/2021, de 9 de septiembre, por el que se nombra a don Alejandro Dorado Nájera como Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavoz del Gobierno.
- Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 65/2021, de 22 de septiembre, por el que se nombra Secretaria General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno a doña María del Mar Sampedro Zorzano.
- Decreto 77/2021, de 15 de diciembre, por el que se declara como Ruta Verde el Camino de Santiago Francés en La Rioja.

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de diciembre de 2020. Desestima recurso interpuesto contra el Decreto 25/2019, de 14 de junio, para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la administración autonómica.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de enero de 2021 (ponente Ortiz Lallana). Desestima recurso interpuesto por I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES S.A.U. en relación con actos de aplicación del impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de febrero de 2021 (ponente Matute Lozano). Estima recurso contra orden de reintegro de ayudas LEADER.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de marzo de 2021 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra denegación de solicitud de captura de aves fringílicas.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 12 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso contra requerimiento en materia de restauración de actividad minera.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de marzo de 2021 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra sanciones en materia de caza.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso contra sanciones en materia de caza.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso interpuesto por Alcampo en relación con actos de aplicación del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de mayo de 2021 (ponente Matute Lozano). Estima recurso interpuesto por Red Eléctrica de España contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Autol reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio

público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de mayo de 2021 (ponente Crespo Herce). Desestima recurso interpuesto por Red Eléctrica de España en relación con actos de aplicación del impuesto sobre el impacto visual.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2021 (ponente Crespo Herce). Desestima recurso contra sanciones en materia de caza.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 31 de mayo de 2021 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra sanciones en materia de residuos.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 3 de junio de 2021 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso contra sanciones en materia de caza.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de junio de 2021 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso contra sanciones en materia de caza.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de junio de 2021 (ponente Crespo Herce). Desestima recurso de apelación contra sentencia que confirma la denegación por el Ayuntamiento de Logroño de revisión de oficio de licencia ambiental.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2021 (ponente Crespo Herce). Estima parcialmente recurso contra sanción en materia de residuos.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de julio de 2021 (ponente Crespo Herce). Estima recurso interpuesto por Red Eléctrica de España contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Villalba de Rioja reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

8. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, José María. La ejecución del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia: ley especial coyuntural *versus* reforma general regulatoria. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 7, 2021.

MUÑOZ BENITO, Lucía. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Primer semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021.

- Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2559> (Fecha de último acceso 26-05-2022).

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Primer semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021.

- Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 1, 2021.

- La Rioja: crisis sanitaria y de gobierno. En: Lozano Cutanda, B. et al. (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 1294-1316, 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=1294> (Fecha de último acceso 26-05-2022).

- La Rioja: territorio, sector agrario y cambio político. En: Lozano Cutanda, B. et al. (Coords.). *Observatorio de políticas ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, pp. 1159-1181, 2020. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=1161 (Fecha de último acceso 26-05-2022).

- Innovación normativa para la economía circular en leyes autonómicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55, 2020.

- La Rioja: paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente. En: López Ramón, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, pp. 1183-1217, 2019. Disponible en:

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1184>
(Fecha de último acceso 26-05-2022).

- La Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja: rumbo a la sostenibilidad tras una década marcada por la crisis económica. *Práctica Urbanística*, 143, pp. 82-101, 2016.

Comunidad de Madrid: nuevos proyectos y problemas con incidencia ambiental en la región

M^a Consuelo Alonso García

Antonio Villanueva Cuevas

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN Y NORMATIVA. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS DETECTADOS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 8. RELACIÓN DE SENTENCIAS TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID.

RESUMEN: El presente trabajo analiza de manera especial la nueva ordenanza de movilidad dictada por el Ayuntamiento de Madrid para hacer frente a la contaminación atmosférica que sufre el municipio, además de valorar las posibles implicaciones que para el medio ambiente tendrá la proyectada ley Ómnibus de la región. Después de realizar un exhaustivo repaso por la más importante jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia madrileño recaída en 2021, se revisan los problemas ambientales que recurrentemente aquejan a la región y se examinan otros nuevos que pueden comprometer seriamente el estado del medio ambiente en la misma.

ABSTRACT: This work analyzes in a special way the new mobility city rule to brake the atmospheric pollution suffered by the city. In addition we value the implications that the projected omnibus law of the region will have for the

environment. After carrying out an exhaustive review of the most important jurisprudence of the Madrid High Court of Justice issued in 2021, we analyze the environmental problems that recurrently afflict the region and new ones that can seriously compromise the regional environment.

PALABRAS CLAVE: Movilidad sostenible. Simplificación administrativa. Ampliación aeroportuaria. Avalancha fotovoltaica. Estación de esquí.

KEYWORDS: Sustainable mobility. Administrative simplification. Airport expansion. Photovoltaic avalanche. Ski resort.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2021, en el que el foco de preocupación de la Comunidad autónoma, como el de todo el Estado, se ha centrado en la contención de la pandemia, y parecía que la política ambiental iba a dejarse un tanto de lado, se han producido, sin embargo, interesantes novedades en este sector debidas tanto a la adopción de ciertas normas como a la aparición de problemas en los que, por su posible impacto ambiental, conviene detenerse.

En lo que afecta a la normativa destaca una nueva modificación de la Ordenanza de Movilidad sostenible de 2018 y la polémica generada por la tramitación del anteproyecto de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica (*Ley Ómnibus*), mirado con recelo por los grupos ecologistas

También damos cuenta de las medidas que en ejecución de la política ambiental se han llevado a cabo en la región, entre las que destaca la relativa a los medios de intervención a los que habrá de someterse la instalación de paneles fotovoltaicos para autoconsumo y la instalación en suelo urbano de infraestructuras de red o estaciones radioeléctricas en edificaciones de dominio privado.

En cuanto a los problemas medioambientales que aquejan a la Comunidad de Madrid, obviamente insistimos en la dejación por parte de las autoridades autonómicas, en unos casos, y la no adecuada solución, en otros, de algunos que podemos calificar de recurrentes, como la elevada exposición de la población y el territorio madrileños a niveles insalubres de determinados contaminantes atmosféricos, la contaminación y vertidos de

los cauces públicos, con afectación a las lagunas y otros espacios naturales, y el estado de degradación de las vías pecuarias, especialmente en lo que se refiere al valioso patrimonio histórico y cultural que en las mismas se encuentran.

Pero también abordamos el análisis de los impactos ambientales que pueden causar algunos proyectos se van a acometer en la región, como el desdoblamiento de la M-600, la ampliación del aeropuerto de Barajas, la avalancha de solicitudes de autorización para la implantación de instalaciones fotovoltaicas en zonas naturales, o el generado por la caducidad de las autorizaciones y concesiones para la explotación de la estación de esquí de Navacerrada.

2. LEGISLACIÓN Y NORMATIVA

El año 2021, en la Comunidad de Madrid, y especialmente, en la capital de la misma, ha estado marcado por la aprobación de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, que ya detallamos en un número anterior de este informe, y que no estuvo exenta de polémica desde su aprobación, que llevó incluso a la anulación judicial de la medida más novedosa que incluía la misma, la denominada Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, por errores formales durante su tramitación. Si a ello unimos la reiterada vulneración de los límites máximos de emisiones de dióxido de nitrógeno, con la consiguiente denuncia del Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la modificación de dicha Ordenanza parecía obligada. Se requería, por tanto, una actualización de la misma para adecuarse a los requerimientos exigidos por las normativas europea y estatal aplicables, así como para responder a los “cambios provocados por la continua evolución social, económica, medioambiental, cultural, técnica y tecnológica en el ámbito de la movilidad” (apartado V, del Preámbulo). No obstante, también la modificación de dicha Ordenanza ha estado rodeada de una gran polémica, indicando que la misma supone, a juicio de algunos colectivos de defensa ambiental) un retroceso evidente respecto a la Ordenanza aprobada en 2018 ([fuente](#)).

En cuanto a las novedades introducidas por dicha Ordenanza, destaca la creación de tres ordenaciones permanentes del tráfico con la finalidad de reducir los niveles de contaminación atmosférica de la capital: una de carácter genérico, denominada “Madrid Zona de Bajas Emisiones” (MZBE), y otras de carácter específico, llamadas “Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección” (ZBEDEP) y “Zona de Bajas Emisiones de Distrito Centro” y “Zona de Bajas Emisiones de Plaza Elíptica”.

Deteniéndonos brevemente en la primera, “Madrid Zona de Bajas Emisiones”, su ámbito territorial es la totalidad de las vías públicas del término municipal de la ciudad de Madrid, siendo su objeto contribuir “a la protección de la salud de toda la ciudadanía y del medio ambiente urbano así como al cumplimiento de los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos por la normativa comunitaria y estatal” ([fuente](#)), proteger, tanto a todos los ciudadanos como a los visitantes, de los daños producidos por la contaminación atmosférica urbana y cumplir con los umbrales máximos de calidad del aire establecidos al respecto por la legislación europea y estatal.

La regulación se concreta en la prohibición de acceso y circulación en dicha área de los vehículos con clasificación ambiental A (art. 21.1, 2 y 3), aunque se prevén las lógicas excepciones. Para controlar el acceso a MZBE se emplearán medios técnicos automatizados, como cámaras dotadas de lector OCER, tanto estáticas o dinámicas, o foto-rojos.

En todo caso, la rigidez de las limitaciones establecidas en MZBE está sujeta a un régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ordenanza.

Por otro lado, en los artículos 22 y ss., de la nueva norma se regulan las “Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección”, dedicándose el citado precepto a la ordenación general de las mismas, y los arts. 23 y 24 a la normativa específica para la Zona de Distrito Centro y Plaza Elíptica, respectivamente. Además, se establece que la creación de una ZBEDEP exigirá su regulación expresa en la Ordenanza 10/2021 que concrete su ámbito territorial, así como su régimen de acceso, circulación, velocidad y estacionamiento.

Como se indicó anteriormente, esta primera figura, ZBEDEP, tiene como finalidad mejorar los valores medioambientales en un ámbito territorial “conformado por el conjunto de vías públicas urbanas delimitado conformando una continuidad geográfica, que presenten problemas agravados de contaminación ambiental” (art. 22.1). A este respecto, se podrán adoptar diferentes medidas entre las siguientes: prohibición general de acceso a la específica ZBEDEP, limitaciones de estacionamiento de vehículos para personas no residentes o imposición de límites de velocidad en toda la ZBEDEP o en aquellas partes de la misma que se delimiten (art. 22.3). Por otro lado, se establecen unos requisitos generales para la concesión de permisos de acceso y circulación en tales zonas, así como específicos para cada una de ellas.

Asimismo, se regula la “ZBEDEP Distrito Centro”, estableciendo los límites territoriales de la misma, así como diferentes criterios de acceso y funcionamiento, mientras que el artículo 24 regula la “ZBEDEP Plaza Elíptica”, realizando igualmente su delimitación territorial, pero estableciendo criterios más exigentes en cuanto al acceso y funcionamiento de la misma.

Junto a las anteriores zonas de carácter permanente, el art. 35 de la Ordenanza 10/2021 prevé la posibilidad de establecer ordenaciones temporales de tráfico que contengan medidas extraordinarias y temporales para responder a episodios concretos de contaminación. Estas ordenanzas temporales prevalecen sobre las ordenanzas permanentes antes referidas, así como sobre el resto de la regulación establecida en la Ordenanza 10/2021, y, según el apartado 2 del citado precepto, pueden incluir, aislada o conjuntamente, la modificación de los límites de velocidad establecidos para la circulación de vehículos, la prohibición o limitación de vehículos o sus clases en determinadas zonas y horarios, limitación de horarios de cargas y descarga, etc.

Al margen de la regulación de todas estas zonas referidas, la Ordenanza 10/2021 también introduce otras modificaciones tendentes a garantizar niveles adecuados de contaminación atmosférica urbana, como la ampliación del Servicio de Estacionamiento Regulado antes del final de 2025; la regulación de la tarifa dinámica de dicho Servicio en función de los niveles de dióxido de nitrógeno; la promoción del uso de vehículos CERO emisiones, creando una categoría específica para el estacionamiento de los mismos; etc.

También debemos detenernos brevemente en la tramitación del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (conocida como Ley *Ómnibus*). Dicho anteproyecto prevé la modificación de 33 leyes regionales, 5 decretos vigentes e incluye 15 nuevas disposiciones, y ha sido criticada desde numerosos colectivos en cuanto que, para ellos, supone, por lo que aquí interesa, la destrucción de la naturaleza y desregular el urbanismo (Fuente: www.ecologistasenaccion.org). A este respecto, dicho anteproyecto plantea, en sus arts. 4 y 5, la modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, mientras que dedica su Título III a las medidas en materia de medio ambiente, donde prevé la modificación de hasta ocho leyes en este ámbito: la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid; la Ley 6/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de dicha Comunidad; la Ley

8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias; la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental; la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; la Ley 1/1985, de 23 de enero, de Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama; y la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. Fuera del citado Título, la futura norma modificará la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

Si bien en este momento no es posible, por meras razones de espacio, hacer un análisis pormenorizado de dicho Anteproyecto de Ley, éste, de acuerdo con su Exposición de Motivos, tiene como uno de sus ejes vertebradores la activación de la economía y el empleo, para lo cual uno de los instrumentos esenciales es la simplificación normativa y la reducción de trámites burocráticos. En todo caso, y muy brevemente, podemos apreciar cómo la modificación del art. 29 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, referido al régimen del suelo no urbanizable de protección, supondría una ampliación de las actividades que se pueden autorizar en el mismo; igualmente, se posibilitaría la autorización excepcional de ciertas actividades en relación a las especies vegetales (arranque, recogida, corta...) que ahora están prohibidas (según el nuevo artículo 33.1 de la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres); además, de aprobarse el texto, se perdería consideración de contrato administrativo especial para los aprovechamientos de los montes públicos de titularidad o gestionados por la Comunidad de Madrid, que pasarían a ser contratos patrimoniales en el supuesto de montes no demaniales de titularidad o gestionados por la misma (nueva redacción del art. 76.1 de la Ley 6/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de dicha Comunidad); se eliminaría la necesidad de autorización para el establecimiento en vías pecuarias de instalaciones desmontables para la realización en las mismas de actividades recreativas, deportivas, culturales y educativas, requiriéndose sólo una declaración responsable cuando se trate de instalaciones desmontables relativas a una actividad de servicios (según la nueva redacción del art. 33.1 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias), etc.

En definitiva, de un primer análisis de dicho Anteproyecto se desprende una mayor simplicidad y flexibilidad para la realización de actividades en los espacios naturales, lo que, por otro lado, también puede suponer una relajación de los mecanismos de protección sobre los mismos. En todo caso, hay que esperar a la aprobación del texto definitivo de dicha ley para poder hacer una valoración precisa de las consecuencias que el mismo tendrá para la protección ambiental en la Comunidad de Madrid.

Para finalizar este apartado, conviene hacer alusión a la aprobación mediante Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, el cual tiene como ejes fundamentales los siguientes: primero, la incorporación de los principios de buena regulación recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativos Común de las Administraciones Públicas; segundo, la adaptación de los procedimientos a las exigencias, especialmente, de simplificación, agilidad y participación, previstos en la normativa patrimonial aprobada con posterioridad a las leyes estatal y autonómica sobre vías pecuarias; y tercero, afianzar el derecho constitucional de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, con la inclusión de la obligación de reparación, y en su caso, indemnización, al causante de daños y alteraciones en las vías pecuarias.

3. ORGANIZACIÓN

Durante 2021, y como consecuencia las elecciones a la Comunidad de Madrid celebradas en mayo de dicho año, se han producido modificaciones en la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura. De esta manera, y mediante Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de dicha Comunidad, se crea la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, a la que se le atribuyen, por lo que aquí interesa, las competencias de la anterior Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, así como las competencias en materia de energía que estaban atribuidas a la desaparecida Consejería de Economía, Empleo y Competitividad.

Posteriormente, y de acuerdo con el Decreto 88/2021, de 30 de junio, se establece la estructura básica de aquella Consejería, que está compuesta, en primer lugar, por una Viceconsejería de Medio Ambiente y Agricultura, a la que se adscriben la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, la Dirección General de Descarbonización y Transición Ecológica, la Dirección General de Economía Circular y la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación; en segundo lugar, por una Viceconsejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, a la que se adscriben una Dirección General de Urbanismo, una Dirección General de Suelo, una Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, una Oficina para Madrid Norte –con rango de dirección general-, y el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana. Y, en tercer lugar, por la Secretaría General Técnica.

Además, de dicha Consejería depende, como administración institucional, el Organismo autónomo mercantil Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA), el Organismo autónomo mercantil Agencia para la Vivienda Social, y la Empresa pública con forma de entidad de Derecho público Canal de Isabel II y su grupo empresarial.

Por último, el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, concreta las funciones y la estructura básica de los distintos órganos que integran dicha Consejería hasta el nivel de Subdirección General, así como de sus entidades y órganos adscritos o dependientes.

4. EJECUCIÓN

Durante el período considerado en este informe han sido numerosas las decisiones adoptadas por la Comunidad de Madrid en orden a la ejecución de su política en materia de medio ambiente.

Destacaremos, en primer lugar, las dirigidas a regular las concesión de ayudas y subvenciones para diferentes ámbito de esta materia, como la Orden 1823/2021, de 10 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas contempladas en el Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA) Cambio Climático; la Orden 1414/2021, de 5 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la consolidación y mejora de los regadíos existentes gestionados por las Comunidades de Regantes cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y se aprueba la convocatoria para 2021; la Orden 929/2021, de 27 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a las asociaciones de razas autóctonas españolas implantadas en la Comunidad de Madrid en el marco del Programa de Desarrollo Rural cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por la Administración General del Estado y se aprueba la convocatoria para 2021; la Orden 1284/2021, de 20 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para inversiones en el desarrollo y mejora de montes de titularidad privada en la Comunidad de Madrid en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020 financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y se aprueba la convocatoria para 2021-2022; el acuerdo de 21 de abril de 2021, del Consejo

de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de incentivos para el fomento de la movilidad cero emisiones en la Comunidad de Madrid; y la Orden 877/2021, de 26 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se aprueba el “Plan Estratégico de Subvenciones el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) para la concesión de ayudas a las explotaciones de cría de ganado de lidia de la Comunidad de Madrid año 2021”. Al margen de las anteriores, hemos de aludir a las numerosas Órdenes que modifican el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería para el período 2020-2023 (aprobado mediante Orden 611/2020, de 5 de mayo).

Junto a las anteriores, encontramos resoluciones en materia de instalación de energías renovables, como la Orden 1110/2021, de 7 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se dictan instrucciones generales en relación con el medio de intervención al que habrá de someterse la instalación de paneles fotovoltaicos para autoconsumo; o la Orden 1111/2021, de 7 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se dictan instrucciones generales en relación al medio de intervención al que habrá de someterse la instalación en suelo urbano de infraestructuras de red o estaciones radioeléctricas en edificaciones de dominio privado.

En materia de inspección ambiental, la Orden 438/2021, de 18 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, que modifica el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2017-2020, aprobado por Orden 1248/2017, de 28 de junio.

En relación a la utilización del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, la Resolución de 16 de febrero de 2021, del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, regula el tránsito por viales, el tránsito en las inmediaciones y pie de vía de sectores de escalada y la escalada en los sectores y vías regulados en el paraje de La Pedriza del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, como medida de protección de especies rupícolas durante su época de cría y reproducción.

Y en materia de lucha contra el ruido, la Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático, aprueba el Plan de Acción contra el Ruido de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid 2018-2023.

En relación con la gestión administrativa, encontramos el Acuerdo de 8 de septiembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el catálogo de servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos en el ámbito de la Comunidad de Madrid y se fijan las cuantías de los precios públicos por la prestación de los servicios de tratamiento de residuos de construcción y demolición en instalaciones de la Comunidad de Madrid; o la Resolución de 21 de junio de 2021, del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, por la que se dispone la publicación del modelo de impreso normalizado referido al procedimiento denominado "solicitud de autorización de actividades de uso público en espacios protegidos".

La simplificación administrativa se impulsa mediante la Orden 899/2021, de 29 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la que se dictan instrucciones generales sobre la innecesariedad de someter algunas actuaciones a calificación urbanística con el fin de agilizar y facilitar la implantación de actividades propias en el medio rural.

Por último, en materia de caza, la Resolución de 6 de octubre de 2022, del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, adscribe al régimen de caza controlada terrenos pertenecientes al término municipal de Valdemaqueda, propiedad de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Valdemaqueda, y la Orden 571/2021, de 27 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, fija las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2021-2022, mientras que la Orden 608/2021, de 10 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, establece las vedas y la regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para la temporada 2021.

5. JURISPRUDENCIA

Las más interesantes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictadas durante 2021 se centran en los siguientes asuntos:

A. Contaminación acústica derivada del tráfico ferroviario

Resulta relevante, por no prodigarse mucho los pleitos relativos al ruido, esta Sentencia del TSJM de 2 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Álvaro Domínguez Calvo. [STSJ M 8179/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 14 diciembre 2021), en la que la Sala sustancia el recurso formulado por el

Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia dictada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, que estimó el recurso interpuesto por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) contra una Resolución de la Directora General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Consistorio municipal, por la que se ordenaba a esta entidad la adopción de las medidas correctoras necesarias para paliar las deficiencias detectadas en el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 a su paso por una calle de Madrid. Estas medidas estaban especialmente destinadas a paliar el ruido que se ocasionaba a los inicialmente demandantes, propietarios de unas viviendas próximas a dicha vía férrea.

La sentencia de instancia entiende que ADIF no está obligada a realizar las medidas correctoras impuestas. Y ello porque las edificaciones afectadas por el ruido se construyeron después de la línea de cercanías que causa el mismo, con total conocimiento tanto de la Junta de Compensación como de las diferentes constructoras. Por este motivo, en las autorizaciones dadas en su día por RENFE (la reorganización de este ente y la creación de ADIF no se produjo sino tras la reforma operada en el sector ferroviario por la Ley 39/2003 y la actual Ley 38/2015), ésta se inhibía de los daños y responsabilidades causados por este motivo.

El fallo del Tribunal *a quo* considera que, al no estar vigente en el momento en que RENFE expidió las autorizaciones la actual Ley 37/2003, del Ruido, no resultaba de aplicación el artículo 12.5 de la misma. Asimismo, y por ser la línea férrea anterior a las viviendas, tampoco era de aplicación lo dispuesto en la DA 2ª de la propia norma legal.

Por el contrario, para el Tribunal Superior si resulta plenamente aplicable al caso el referido precepto de la Ley del Ruido, que impone a los "los titulares de emisores acústicos, cualquiera que sea su naturaleza", la obligación de "respetar los correspondientes valores límite". Las mediciones que sobrepasaron los límites aceptados de ruido se realizaron en el año 2015, por lo resultaría de aplicación la DT1ª del texto legal, que establece que "los emisores acústicos existentes en la fecha de entrada en vigor de esta ley deberán adaptarse a lo dispuesto en la misma antes del día 30 de octubre de 2007".

Por todo ello, entiende que ADIF ha de realizar las medidas correctoras pertinentes para reducir el nivel de ruido generado por el tráfico ferroviario.

B. Vías pecuarias

Sobre la naturaleza jurídica de las vías pecuarias como bienes de dominio público y las facultades de recuperación posesoria que para proteger las mismas corresponde a la Administración se pronuncia la STSJM de 22

de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: María de los Desamparados Guillo Sánchez-Galiano. [STSJ M 8924/2021](#). Comentada por Eva BLASCO HEDO en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 14 de diciembre de 2021).

El objeto de este juicio es el recurso que formula un particular contra las Órdenes acordadas por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid por las que se acordaba la recuperación de oficio los terrenos de una vía pecuaria ocupados por un quiosco que carecía de la preceptiva autorización administrativa.

La naturaleza de dominio público de las vías pecuarias viene determinada por el artículo 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y por los artículos 3, 10 y 11 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid. Son, por consiguiente, bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. De ello se deriva la facultad que ostenta la Comunidad de recuperar en cualquier momento la posesión indebidamente perdida de las mismas, sin que el hecho de que esta hubiera sido ocupada por la instalación de quiosco durante un largo tiempo con total tolerancia de las Administraciones públicas conlleve consecuencia jurídica alguna, careciendo igualmente de valor las "desafectaciones tácitas".

Concurren, en consecuencia, y según el Tribunal, los requisitos necesarios para que la Administración pueda ejercitar el interdicto de recuperación posesoria.

C. Usos compatibles en zonas naturales protegidas

Durante el período considerado en este informe se han dictado algunos interesantes fallos en relación con la compatibilidad de determinadas actividades y usos en suelos no urbanizables y en espacios naturales protegidos autonómicos.

En primer lugar, la STSJM de 14 de junio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Juan Francisco López de Hontanar. Sánchez. [STSJ M 6699/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 25 de octubre de 2021), resuelve sobre la posibilidad de localizar una estación de servicio-gasolinera en una parcela en suelo no urbanizable especialmente protegido por su interés ganadero. Para ello, el promotor solicita la calificación urbanística del terreno, que es denegada por una Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, frente a la cual se interpone el recurso que da origen al fallo.

La cuestión principal debatida en el recurso es si el informe desfavorable dictado a este respecto por el Área de Conservación de Montes de la Subdirección General de Recursos Naturales Sostenibles, que justificó la denegación de la calificación urbanística, está suficientemente motivado o, por el contrario, y como afirma la recurrente, se basa en afirmaciones genéricas, inconcretas e imprecisas.

Además de acoger este motivo, considerando deficiente la motivación de este informe, la Sala argumenta que la suspensión del otorgamiento de autorizaciones o licencias acordada en la declaración de iniciación del PORN únicamente regía hasta la aprobación de éste, lo que tuvo lugar en 2009. Por lo demás, dicho PORN se tuvo en cuenta en la tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de estación de servicio, que fue favorable, aunque estableció diversas medidas correctoras. A mayor abundamiento, la Sala opina que la Orden del inicio del procedimiento de aprobación del PORN brindaba a la Consejería de Medio Ambiente de la oportunidad de emitir informe favorable o no para la concesión de autorizaciones o licencias durante su tramitación, lo que hizo.

Por todo ello, el Tribunal estima el recurso.

El mismo supuesto de calificación urbanística es también el resuelto por la STSJM de 12 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Álvaro Domínguez Calvo. [STSJ M 2924/2021](#). Comentado por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* el 27 de julio de 2021), esta vez para la celebración de eventos en edificaciones sitas en una finca rústica, solicitud que fue denegada por la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Madrid.

La razón de la desestimación de la instancia es que, de acuerdo con el Plan General de Ordenación Urbana del municipio en el que se ubica la finca, ésta se califica como "suelo no urbanizable especialmente protegido Parque Fluvial de la Vega del Guadarrama" y como "suelo no urbanizable especialmente protegido de interés forestal". Además, en la finca se localizan hábitats recogidos en la Directiva 92/43/CEE, situándose la misma en una zona frecuentada por numerosas especies de aves, algunas de las cuales se encuentran incluidas en el Catálogo Regional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid. La totalidad de la finca está ubicada dentro del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, en una zona de máxima protección.

Para el Tribunal, la denegación de la calificación urbanística solicitada resulta correcta, proporcionada y razonada, ya que el artículo alegado por la recurrente para justificar el uso proyectado, el 9.4. c) de la Ley reguladora

del Parque regional, no resulta de aplicación en las zonas de máxima protección de dicho espacio natural y, además, dicho uso no está expresamente permitido por el artículo 5.1 del Decreto 26/1999, por el que se aprueba el PORN, ampliado por Decreto 124/2002.

Conflictos de esta naturaleza se han producido también en relación con la compatibilidad de explotaciones mineras en espacios naturales.

Así, la STSJM de 8 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Ana María Jimena Calleja. [STSJ M 4038/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 14 de septiembre de 2021) resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa minera contra la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas por la que se deniega la solicitud de reclasificación de recursos de la sección A), para la cual disponía de autorización de explotación, a recursos de la sección C).

La explotación minera se integra en los terrenos del Parque Regional en torno a los ejes de los ríos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, en las Zonas de Reserva Natural (Zona B).

La resolución administrativa denegó la solicitud de reclasificación en base a lo dispuesto en el artículo 28.3 g) de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional referido, dado que en las Zonas de Reserva Natural (zona B) se prohíbe la concesión de nuevas autorizaciones de extracciones de áridos, y, en caso de que se considere el paso de este recurso minero a la sección C), no se otorgarán concesiones de explotación.

El Tribunal, y en primer lugar, trae a colación la normativa minera y la doctrina jurisprudencial aplicable al supuesto -STS de 21 de noviembre de 2006- para concluir que el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fijan criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas, se refiere a la reclasificación de recursos o sustancias, pero no a la reclasificación del título jurídico; y ni ese RD ni la propia Ley de Minas ni su Reglamento regulan "un inexistente procedimiento de concesión de explotación por reclasificación de una autorización previa de explotación de recursos de la Sección A)". Dicha pretensión resultaría imposible teniendo en cuenta que la explotación de los recursos de la sección C) debe otorgarse sobre una extensión medida en cuadrículas mineras completas y agrupadas sin solución de continuidad.

En segundo lugar, y respecto de las actividades permitidas por la Ley reguladora del Parque regional, la Sala considera que, con arreglo a su artículo 28.3 g), existe una prohibición absoluta para este tipo de actividades, es decir, ni pueden concederse nuevas autorizaciones de extracciones de áridos ni tampoco para el caso de que se considere el paso de este recurso a la sección C), pueden otorgarse concesiones de explotación.

Aunque se aparte un tanto del contenido de este epígrafe, por cuanto no se trata de determinar la compatibilidad de una explotación minera con la declaración de un espacio protegido, si conviene detenerse en la Sentencia de 21 de mayo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Ana María Jimena Calleja. [STSJ M 6172/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 21 de octubre de 2021), en la que el Tribunal de Madrid valora si se han cumplido las condiciones impuestas para la restauración del espacio natural afectado por una explotación de este tipo, tal y como había declarado la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad.

Los demandantes en este caso son propietarios de la finca rústica, y cedieron, mediante contrato de arrendamiento, su propiedad para la explotación minera de la misma. En dicho contrato se estipulaba que, en caso de cese de actividad, el arrendatario se comprometía a dejar las tapias o vallas de la finca en su estado primitivo y a la restauración de la cantera, de acuerdo con las prescripciones de la referida Dirección General de la Comunidad de Madrid. Esta Dirección aprobó tanto el proyecto de autorización de la explotación como el plan de restauración.

La Sala, partiendo de los artículos 15 y 42 del RD 975/2009 en orden a la obligación de las entidades explotadoras de elaborar y someter a autorización el plan de restauración y el "abandono definitivo de las labores de aprovechamiento", entiende que el plan de restauración "... no se dirige a proteger los intereses particulares y privados de la propiedad de la parcela -caso de no coincidir con la titular de la explotación minera- ni tiene por objeto devolver la parcela a su estado primitivo ni a asegurar la posibilidad de un determinado aprovechamiento posterior: como se ha señalado, la finalidad del plan de restauración es asegurar y proteger un interés netamente público, consistente en prevenir o reducir en lo posible cualquier efecto negativo sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas".

Por este razonamiento considera que se han cumplido de manera suficiente y adecuada las medidas previstas en el Plan de Restauración y su posterior modificación, razón por la que desestima el recurso.

D. Autorización de comercialización de productos fitosanitarios

En el período considerado en esta crónica, el TSJ Madrid ha dictado dos sentencias sobre la comercialización de productos fitosanitarios, poniendo de manifiesto la necesidad de que éstos resulten inocuos para la salud y la seguridad de las personas (la primera), y avalando la posibilidad que tienen las autoridades españolas de permitir excepcionalmente la utilización del algunos de ellos cuando se den determinadas circunstancias previstas en el Derecho europeo (la segunda).

El fallo de la ST de 18 de noviembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Carlos Damián Vieites Pérez. [STSJ M 12936/2020](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 16 de marzo de 2021) desestima el recurso que una empresa dirigió con una resolución de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria por la que se denegó la solicitud de autorización de comercialización de un producto fitosanitario.

Además de no apreciar los defectos formales de la resolución que esgrime la recurrente, la Sala rechaza el recurso al entender que esta no ha logrado probar, a través de los informes técnicos aportados en el juicio, la inocuidad del producto que pretende comercializar desde el punto de vista de la salud y la seguridad de las personas y el medio ambiente.

Por lo demás, la sentencia realiza una interesante consideración desde el punto de vista del principio de cautela: y es que el Tribunal avala la validez de la resolución administrativa que aconseja prohibir los usos de sustancias sobre los que existen dudas razonables acerca de su afectación a la salud o al medio ambiente. A su juicio, las resoluciones recurridas no incurren en error alguno a la hora de interpretar este principio que, lejos de ello, se han mantenido según los criterios establecidos en la jurisprudencia europea.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de junio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Carlos Damián Vieites Pérez. [STSJ M 7807/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo, para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 23 de noviembre de 2012), conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por la Confederación Ecologistas en Acción (CODA) contra diversas resoluciones de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria por las que se concedió a varias Comunidades Autónomas autorización excepcional para el uso y la comercialización de productos fitosanitarios para la desinfección de suelos destinados a la agricultura.

En primer lugar, el juzgador entiende que las cuestiones formales, -relativas a la indefensión de la recurrente-, no vician las resoluciones impugnadas.

En cuanto al contenido del recurso, la recurrente considera que las resoluciones son ilegales porque se adoptaron sin que hubiera causa alguna de riesgo imprevisible que justificara su adopción, respondiendo, a su entender, más que a circunstancias excepcionales, a la fatiga anual de los suelos, esto es, tenían mero carácter rutinario. Bajo este mismo prisma, considera vulnerados los artículos 10 y 14 del [Real Decreto 1311/2012](#), por los que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible

de los productos fitosanitarios. Alega que, sin existir plagas, se autorizan productos prohibidos, cuando, en su opinión, existen alternativas de productos biológicos, no químicos, que han sido aprobados tanto por la Comisión Europea como por el propio MAPA debido a su eficacia.

Para resolver este extremo, la Sala se remite a lo resuelto por las autoridades europeas competentes en la materia en un caso similar al que ahora es objeto de recurso. En su Dictamen, la Comisión Europea puso de relieve que "España ha concedido autorizaciones de emergencia solamente cuando se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 53 del Reglamento (CE) 1007/2009", relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

El recurso es, por consiguiente, desestimado.

E. Aguas

La necesidad de garantizar un uso adecuado de un recurso natural escaso e indispensable como es el agua ha tenido su reflejo en esta edición del Informe de Madrid en la STSJM de 28 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: José Ramón Giménez Cabezón. [STSJ M 9048/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo, para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 21 de diciembre de 2021).

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por el Ayuntamiento de Ladrillar contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo por la que se le denegó su solicitud de derivación temporal de aguas del río Batuecas con destino al llenado de una piscina natural en un río, supliendo así la falta de caudal durante el periodo estival.

La Sala desestima el recurso al entender que el aprovechamiento instado resulta incompatible con la planificación hidrológica, y concretamente, con la reserva hidrológica del río Batuecas. Los argumentos utilizados por el órgano jurisdiccional para llegar a tal conclusión son: que los artículos 77 y 108 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico establecen los requisitos legales que deben cumplir las solicitudes de autorización para derivaciones de agua de carácter temporal, determinando los casos de incompatibilidad; el informe de la Oficina de Planificación Hidrológica, que considera la solicitud de derivación incompatible con el plan hidrológico "al poner en riesgo el estado de naturalidad que motivó la declaración de la reserva natural fluvial Río Batuecas, declaración que conllevó su inclusión en el registro de zonas protegidas del Plan hidrológico para garantizar su preservación en estado natural"; y, finalmente, esgrime el artículo 244 del RDPH, que prevé el régimen de protección de las reservas hidrológicas declaradas y sus medidas.

Una segunda sentencia dictada en relación con el dominio público hidráulico refuerza la doctrina jurisprudencial que considera la responsabilidad que incumbe al organismo administrativo Canal de Isabel II frente a la desatención de su deber de garantizar que los vertidos procedentes de una EDAR se ajustan a las condiciones establecidas en la autorización concedida.

Se trata de la STSJM de 26 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pte: José Ramón Giménez Cabezón. [STSJ M 9049/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo, para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 16 de diciembre de 2021).

La Sala aprecia responsabilidad "in vigilando" de carácter permanente por parte del Canal de Isabel II conforme a la autorización de vertido en vigor o por la falta de diligencia en la gestión competencial, teniendo en cuenta que es la Comunidad de Madrid, a través de este organismo, quien tiene atribuida competencialmente las funciones de aducción, depuración y servicios hidráulicos, debiendo ser aquél quien, como titular de la autorización de vertido de dicha EDAR, garantice que sus características cumplen con las condiciones establecidas en dicha autorización, respondiendo por los no autorizados.

F. Informes y trámites ambientales necesarios para la aprobación de planes urbanísticos

De sobra son conocidas las consecuencias que la omisión de los informes preceptivos produce en la planificación urbanística, que no es otra que su nulidad de pleno derecho.

La STSJM de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Pte: Francisco Javier Canabal Conejos. [STSJ M 4027/2021](#). Comentada por Eva Blasco Hedo para *Actualidad Jurídica Ambiental* de 21 de septiembre de 2021) resulta muy reveladora sobre el alcance y significación de los informes ambientales que se deben evacuar y tomar en cuenta en el proceso de aprobación de planes urbanísticos.

Concretamente, el Tribunal conoce del recurso planteado por la Asociación Madrid Ciudadanía y Patrimonio contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del PGOUM del "Metro Cuatro Caminos".

En primer lugar, se solicita la nulidad de dicho instrumento de planeamiento urbanístico por entender infringida la legislación relativa a la contaminación acústica, ya que, a juicio de la recurrente, resulta de

aplicación, en contra de lo expresado en el estudio acústico, el Real Decreto 1367/2007, cuyos objetivos se incumplen según el propio informe que sostiene dicho estudio, sobrepasándose los niveles máximos de ruido de los objetivos legales de calidad acústica.

La Sala desestima este motivo al considerar que lo relevante no está en aplicar unas u otras medidas para combatir el ruido, sino en determinar si las finalmente acordadas resultan ser suficientes para paliar esta contaminación. Y, en su opinión, a través del estudio acústico y de la documentación obrante en el expediente, se constata que se ha dado cumplimiento a la normativa sectorial vigente en el momento de confeccionar los informes. Asimismo, entienden que será el futuro PPRI el que impondrá un informe acústico más pormenorizado una vez se conozca con mayor exactitud el desarrollo de la modificación y las consecuencias del ruido en las futuras edificaciones.

El segundo motivo que se invoca por la recurrente es la nulidad de la Modificación Puntual del PGOUM'97 por la falta de consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación, lo que vulnera el artículo 43 de la LSCM.

La cuestión reside en determinar si la modificación de planeamiento realizada había de someterse o no a evaluación ambiental y, por tanto, debía incluir "alternativas razonables". Respecto a la primera consideración, para el Tribunal la normativa de aplicación al caso es la Ley 9/2006, que impone la obligación de someter a evaluación ambiental estratégica los planes, no solo para la aprobación del planeamiento general o su revisión, sino también para sus modificaciones. Llegados a este punto, la Sala aprecia un motivo de nulidad, ya que ni el informe ni el estudio de impacto ambiental han analizado la incidencia ambiental de las varias alternativas de desarrollo urbano técnicamente viables, y entre ellas, la alternativa "cero".

En tercer lugar, el Tribunal examina si se ha producido la omisión del preceptivo informe del Organismo de Cuenca que acredite la disponibilidad de recursos hídricos, ya que entiende que el cambio de uso urbanístico que la planificación posibilita va a suponer un significativo incremento del consumo de agua.

Para determinar la necesidad de este informe se repasa la STS de 16 de febrero de 2021 (también analizada en esta obra), que insiste en que su exigencia no sólo se refiere a la "existencia" de agua, sino a su "disponibilidad", es decir, que el agua existente pueda ser utilizada para ese aumento del consumo por la existencia de concesiones o autorizaciones que lo hacen posible. Como según resalta el propio informe de la Confederación

que obra en el expediente administrativo, nos encontramos aquí con una zona consolidada del casco urbano de Madrid, y, por tanto, no se producen afecciones a cauces y los caudales generados en el ámbito, que serán absorbidos por la red unitaria existente: por ello, la Sala considera innecesario instar el informe, "por cuanto al haber sido asumido por el PGOU97 el Área ya se tuvo en cuenta la afección al suministro que dicha incorporación conllevaba lo que nos lleva, en suma, a desestimar el motivo".

Por consiguiente, la Sentencia acuerda la nulidad de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

6. PROBLEMAS AMBIENTALES

Una vez más, en esta crónica tenemos que hacernos eco de los problemas ambientales que recurrentemente afectan a la Comunidad de Madrid y que, no por más reiterados, han sido objeto de solución, aunque también nos tenemos que ocupar de la aparición de otros nuevos frentes a los que hay que prestar atención.

Entre los primeros, destaca la situación de la calidad del aire, que, tras haberse mejorado notablemente en todo el país durante 2020 debido a la reducción de la movilidad durante la pandemia, ahora ha vuelto a superar los objetivos legales y los valores recomendados por la Organización Mundial de la Salud, así como las limitaciones y parámetros europeos, especialmente para el ozono troposférico y el dióxido de nitrógeno (NOx), lo que dio lugar a la interposición por parte de la Comisión de un recurso contra nuestro ante la Curia europea que está previsto que se haga público en el primer trimestre de este año 2022 (Miguel Ezquiaga Fernández, Diario *El País*, 16 ene 2022).

En segundo lugar, durante muchos años hemos venido denunciando en nuestros informes la gravosa situación de deterioro en la que se encuentran los cauces públicos de la Comunidad y algunas de sus lagunas, muchos de los cuales se ubican en importantes espacios protegidos. Esta situación se ha agravado en los últimos años. Cabe recordar que todos estos caudales pertenecen a la cuenca hidrográfica del Tajo, lo que revierte, a la postre, en la contaminación de la misma.

Preocupa seriamente a los colectivos ecologistas (especialmente a la asociación ecologista *El Jarama*) la emergencia ambiental y sanitaria en la que se encuentra el río Jarama, que adolece de diversos problemas: caudales limitados por la extrema regulación en cabecera, biodiversidad alterada, ocupación de riberas, vertidos contaminantes, aguas sin tratar procedentes de las depuradoras, etc.

Respecto a la situación de las vías pecuarias en la región, seguimos haciéndonos eco de la denuncia que durante años vienen realizando las organizaciones ecologistas sobre su degradación por las ocupaciones que las mismas sufren para instalar servicios y realizar usos incompatibles con las mismas. A ello se une ahora la escasa preocupación que suscita en los responsables autonómicos la pérdida del valioso patrimonio histórico y cultural de estas vías: ermitas, puentes, fuentes, abrevadero, tapias históricas, bienes muebles vinculados a los actos administrativos de clasificación, deslinde y amojonamiento, como mojones, señalizaciones, elementos del patrimonio inmaterial como uso ganadero, romerías, caballadas, itinerarios y caminos históricos, como recorridos temáticos, rutas, senderos de interés turístico y recreativo, etc.

Pero, como decíamos, a los problemas ya endémicos que en materia ambiental tiene planteados la Comunidad madrileña se unen otros nuevos que, aparecidos durante 2021, pueden comprometer el estado del medio ambiente de la Comunidad.

Se trata, en primer lugar, de retomar el proyecto de desdoblamiento de la carretera M-600

Si bien la idea de aumentar la capacidad de esta vía lleva años dando bandazos, pues ya se incluía en el llamado Plan de Carreteras 2007-2011, que no llegó a aprobarse, en el momento actual, el Consejero de Transporte e Infraestructuras de la Comunidad ha anunciado que se iniciará un nuevo estudio informativo sobre la misma con la finalidad de unir la autopista AP-6 con la autovía A-5.

A juicio de los ecologistas (www.ecologistasenaccion.org, noticia de 5/11/2021), esta actuación atravesaría de norte a sur el oeste de la región, causando un grave impacto ambiental sobre la población (ruido y contaminación), sobre la flora y la fauna, fragmentando ecosistemas, eliminando hábitats singulares, afectando a especies singulares de la fauna madrileña y alterando el Territorio Histórico de la Cerca de Felipe II y las vías pecuarias ancestrales, además de favorecer nuevos desarrollos urbanísticos especulativos en la zona.

El segundo problema ambiental advertido es la ampliación del aeropuerto de Barajas.

Mucho se ha evidenciado y discutido sobre la ampliación del aeropuerto de El Prat, de Barcelona. Sin embargo, se ha silenciado casi toda referencia a la proyectada en el de Madrid (Adolfo Suárez Barajas), que puede constituir también una importante fuente de impactos ambientales negativos.

A este respecto, el 30 de septiembre de 2021, el Consejo de Ministros ha aprobado el Documento de Regulación Aeroportuaria para 2022-2026 (DORA II), en el que se incluye la ampliación de este aeródromo.

Numerosas asociaciones ecologistas se oponen a esta obra por los diferentes efectos que la misma tendrá para el medio ambiente de la región (como Ecologistas en Acción (ecologistasenaccion.org, noticia de 27/09/2021).

Al margen de las propuestas recogidas en el DORA II, Aena también pretende llevar a cabo una importante operación inmobiliaria, la creación de una *Airport City*, una ciudad en los alrededores del aeropuerto con usos logísticos, aeronáuticos, terciarios, residenciales y de ocio, que abarcaría una superficie de dimensiones como la de la Operación Chamartín.

Toda esta operación encaminada al incremento de la capacidad de pasajeros necesita, además, de una remodelación del espacio aéreo para dar cabida a más aeronaves. Para ello, en junio el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 426/2021, de modificación del Reglamento de Circulación Aérea que, entre otras cuestiones, permitirá acortar la separación mínima requerida en las pistas en despegues y aterrizajes. Simultáneamente, ENAIRE -gestor de navegación aérea de España- publicó el *Proyecto AMBAR*, un estudio sobre la modificación de las rutas de despegues y aproximaciones de las aeronaves a Barajas en el marco de los planes de ampliación.

El resultado final será el incremento de las operaciones registradas en el año 2018 y, con ello, el aumento de consumo de combustible, ruido y emisiones contaminantes. Las inversiones proyectadas van asociadas a actuaciones inmobiliarias y especulativas que suponen también un fuerte impacto ambiental.

Otra fuente de problemas ambientales en la región lo constituye la masiva solicitud de autorizaciones para la implantación de instalaciones fotovoltaicas.

Durante los últimos años venimos asistiendo al fenómeno de la publicación de un buen número de legislaciones, tanto estatales como autonómicas, que tratan de favorecer la implantación en nuestro territorio de instalaciones fotovoltaicas, en un afán de conseguir descarbonizar la economía y alcanzar la neutralidad climática a la que aspira la política de la UE, uno de cuyos instrumentos es el fomento del empleo de energía procedente de fuentes renovables, y particularmente en España, de la fotovoltaica.

Sin embargo, en algunos territorios, como en el de la Comunidad de Madrid, ya se advierten los posibles peligros del sobredimensionamiento del sector, de lo que se ha denominado la "avalancha" de las renovables ([Página web de ecologistas en acción](#) , noticia de 14/10/2021).

Los veintiún proyectos de instalación de plantas solares fotovoltaicas en la Comunidad de Madrid suponen la ocupación de 7.613,98 hectáreas en el sureste y sur de la región, a lo que se añaden sus infraestructuras de evacuación (líneas eléctricas y subestaciones), que invaden zonas naturales de alto valor natural, paisajístico y agrícola, con el evidente impacto ecológico que ello conlleva.

La potencia de estos proyectos sobrepasa con creces las previsiones para la tecnología fotovoltaica subastada por Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico para todo el Estado.

Si bien la citada organización ecologista considera necesario el desarrollo de proyectos de energías renovables, también advierte que es prioritario reducir el consumo, fomentar las instalaciones de autoconsumo, la constitución de comunidades energéticas y las pequeñas plantas de generación para evitar la especulación y el rechazo de los proyectos.

Finalmente, suscita una gran preocupación el destino de las pistas de esquí de Navacerrada una vez caducadas las concesiones de ocupación y las autorizaciones de explotación.

La estación de esquí de Navacerrada se localiza entre las provincias de Segovia y Madrid. En la primera ocupa 7,6 hectáreas del monte Pinar de Valsaín que es propiedad del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. En la Comunidad de Madrid la superficie es de 9,2 hectáreas, situadas en el monte Pinar Baldío, propiedad de los Ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada.

Actualmente la estación de esquí, gestionada por la empresa Puerto de Navacerrada-Estación de Esquí S.A, está operando sin ninguna autorización. En abril de 2021 caducó el derecho de ocupación en el Pinar de Valsaín (OAPN), y no puede prorrogarse, lo que ha enfrentado al propietario del monte, la empresa y la Junta de Castilla y León, al oponerse aquellos al desmantelamiento de la estación y la restauración del monte.

Por su parte, en la Comunidad de Madrid, la autorización concedida en 2004 para un período de quince años, agotó su vigencia en 2019. Desde entonces, además de carecer de permiso para ocupar el monte, la empresa no abona el canon anual (de 17.112 euros).

La falta del pago del canon tiene como efecto automático la cancelación de la autorización.

Diversas organizaciones ecologistas lamentan esta situación de doble ilegalidad y consideran que no es pertinente seguir con la explotación de la estación de esquí porque no se dan las condiciones naturales necesarias para que permanezca abierta.

Por otra parte, no hay que olvidar, y siempre según los ecologistas, el impacto del complejo deportivo en el territorio: aglomeración de tráfico, instalaciones obsoletas, cables de acero abandonados, amontonamientos de basura en todo su entorno, alteración de la geomorfología para generar pendientes, eliminación de vegetación, erosión, retracción del caudal del arroyo del Telégrafo para alimentar los cañones de nieve artificial..., situación que deber revertirse para encaminar los usos en la zona hacia actividades sostenibles y compatibles con la conservación de los valores del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Esta evolución climática y la necesidad de proteger los ecosistemas de la Sierra de Guadarrama llevaron a la Junta de Castilla y León a promulgar el Decreto 74/2005, que aprobó las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno, cuyo artículo 25, con visión de futuro, y en relación con el Puerto de Navacerrada, dispuso que "Las instalaciones existentes para el transporte de esquiadores no deberán ser ampliadas, siendo un objetivo a largo plazo su levantamiento". Por esta razón, el PORN del Parque Natural Sierra de Guadarrama, aprobado en 2010, contempló también la provisionalidad de las instalaciones de esquí y la restauración ambiental y paisajística de los terrenos afectados por la actividad, cuando aquellas dejasen de funcionar (artículos 12 y 70).

No es la primera vez que en la Sierra de Guadarrama se desmantela una estación de esquí. Ya sucedió en 1998, cuando la Comunidad de Madrid llegó a un acuerdo con la propiedad de la estación de Valcotos, en el puerto de los Cotos (Rascafría) y adquirió los terrenos mediante una expropiación convenida. Hoy, los terrenos de la antigua Valcotos, una vez restaurados, forman parte del núcleo y de una de las zonas más valiosas del Parque Nacional, cuya actividad económica tampoco se ha resentido¹.

1 ([Fuente](#). Noticias: "Apoyan el cierre, desmantelamiento y restauración de la estación de esquí de Navacerrada", de 30/11/2021; "Solicitan la cancelación automática de las pistas de esquí madrileñas de Navacerrada", de 3/12/2021, y "Apoyan la reversión y renaturalización de varias pistas de esquí en Navacerrada", de 4/03/2021).

7. LISTADO DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
- Viceconsejería de Medio Ambiente y Agricultura: Titular: Sr. D. Mariano González Sáez.
- D. G. de Descarbonización y Transición Energética: Titular: Sr. D. Fernando Arlandis Pérez.
- D. G. de Biodiversidad y Recursos Naturales: Titular: Sr. D. Luis del Olmo Flórez.
- D. G. de Economía Circular: Titular: Sra. D^a. Cristina Aparicio Maeztu.
- D. G. de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Titular: Sr. D. Ángel de Oteo Mancebo.
- Viceconsejería de Vivienda y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. José María García Gómez.
- D. G. de Vivienda y Rehabilitación: Titular: Sra. D^a. María José PiccioMarchetti Prado.
- D. G. de Urbanismo: Titular: Sr. D. Raimundo Herraiz Romero.
- D. G. de Suelo: Titular: Sr. D. Juan José de Gracia Gonzalo.
- Oficina para Madrid Nuevo Norte: Titular: Sr. D. José Luis Moreno Casas.
- Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana: Titular: Sr. D. Markel Gorbea Pérez.
- Secretaría General Técnica: Titular: Sr. D. José Ignacio Tejerina Alfaro.

8. JURISPRUDENCIA ANALIZADA

- STSJM de 18 de noviembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Carlos Damián Vieites Pérez. STSJ M 12936/2020.

- STSJM de 12 de marzo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Álvaro Domínguez Calvo). STSJ M 2924/2021.
- STSJM de 8 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Ponente: Ana María Jimena Calleja. STSJ M 4038/2021.
- STSJM de 15 de abril de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Francisco Javier Canabal Conejos). STSJ M 4027/2021.
- STSJM de 21 de mayo de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Ponente: Ana María Jimena Calleja. STSJ M 6172/2021.
- STSJM de 14 de junio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Juan Francisco López de Hontanar. Sánchez. STSJ M 6699/2021.
- STJM de 30 de junio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Carlos Damián Vieites Pérez. STSJ M 7807/2021.
- STSJM de 2 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Álvaro Domínguez Calvo. STSJ M 8179/2021.
- STSJM de 22 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Ponente: María de los Desamparados Guillo Sánchez-Galiano. STSJ M 8924/2021.
- STSJM de 26 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, Ponente: José Ramón Giménez Cabezón. STSJ M 9049/2021.
- STSJM de 28 de julio de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, Ponente: José Ramón Giménez Cabezón. STSJ M 9048/2021.

L

Regresiones, retrasos y falta de efectividad del derecho ambiental en la Región de Murcia: crónica de la política y legislación ambiental de 2021¹

Santiago M. Álvarez Carreño

Blanca Soro Mateo

Elisa Pérez de los Cobos Hernández

Pablo Serra-Palao

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL. 2.1. Caza. 2.2. Pesca. 2.3. Espacios protegidos. 2.4. Agricultura y ganadería. 2.5. Cambio climático. 2.6. Residuos. 2.7. Aguas residuales urbanas. 2.8. Desalinización. 2.9. Aguas regeneradas. 3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA CARM. 3.1. Las autorizaciones ambientales en la CARM. 3.2. El nuevo art. 47 en relación con la redacción dada al art. 22 LPAI: la “facilitación” de la modificación de actividades. 4. UNA

¹ Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia y en el marco del *Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22*, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033.

NUEVA REFORMA REGRESIVA DE LA LPAI: DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL. 5. LA DESORDENADA ESCALADA REGRESIVA: LOS DECRETOS-LEYES 1/2021, DE 6 DE MAYO, Y 3/2021, DE 27 DE MAYO, DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TRAS EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS. 6. NUEVAS NORMAS PARA UN MAR MENOR AGONIZANTE. 6.1. Modificaciones de la Ley 3/2020 (I): Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental. 6.2. Modificaciones de la Ley 3/2020 (II): Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto. 6.3. Modificaciones de la Ley 3/2020 (III): Ley 4/2021, de 16 de septiembre. 6.4. La publicación de la «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno». 6.5. El fomento de actividades de investigación y conservación de especies. 6.6. La denominada «Gobernanza del Mar Menor»: nueva configuración de órganos consultivos y de participación. 6.7. La necesidad de controlar la contaminación por nitratos y los riegos ilegales: la inspección de las explotaciones agrícolas. 7. VALORACIÓN GENERAL. 7.1. Algunas reflexiones sobre la falta de efectividad e inaplicación de la Directiva Hábitats en el entorno del Mar Menor. 7.2. La añadida inaplicación del Derecho europeo de la responsabilidad ambiental. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente estudio analiza las novedades de la política ambiental en la CARM durante el año 2021. Las abundantes modificaciones que se analizan insisten, en general, en tendencias regresivas anteriores y, en relación al Mar Menor, contrastan con la triste realidad de un ecosistema que agoniza.

ABSTRACT: This study analyzes the latest developments in environmental policy at the CARM in 2021. The several modifications that are studied insist, in general, on previous regressive trends and, in relation to the Mar Menor, contrast with the sad reality of a dying ecosystem.

PALABRAS CLAVE: Legislación ambiental, Región de Murcia, Regresión, Mar Menor.

KEYWORDS: Environmental policy, Region of Murcia, Rollbacks, Mar Menor.

1. INTRODUCCIÓN

Las novedades de la política y de la legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM) durante 2021 vienen marcadas, con carácter general, por la pervivencia de la situación pandémica y por la inestabilidad política de una legislatura que puso a la Región de Murcia en el plano de la actualidad nacional con motivo de la fallida moción de censura y la pervivencia de un Gobierno apoyado por parlamentarios tráfugas. Este incierto contexto enmarca el presente análisis sobre las importantes y complejas modificaciones normativas que han tenido lugar en la CARM bajo la invocación de la lucha contra la pandemia y que han afectado a varias leyes regionales. En este sentido, se dará noticia del despliegue normativo que tardíamente trata de afrontar la catástrofe ecológica del Mar Menor. Asimismo, se da cuenta de nuevos Decretos-Leyes que insisten en la línea regresiva del estándar de protección ambiental. Estas novedades normativas, especialmente abundantes a partir del segundo semestre del año, confirman la peligrosa deriva que en relación con la protección de nuestro entorno está en marcha en la CARM. Por último, en las valoraciones finales a modo de conclusión, se aportan sólidos argumentos que explicitan la falta de aplicación de los instrumentos legales pertinentes que hubieran podido garantizar la exigencia de responsabilidades frente a la degradación que sufre el Mar Menor.

2. MANIFESTACIONES DE LA POLÍTICA Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

2.1. CAZA

Durante el periodo objeto de análisis ve la luz el *Decreto 83/2021, de 15 de abril, por el que se regulan los cotos intensivos en la Región de Murcia*². El artículo 10. 1, apdo. 9º del EARM confiere a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades, cuyo ejercicio comprende la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva. Con arreglo a este marco competencial, la CARM aprobó la *Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia*, que en su art. 18 regula los llamados «cotos intensivos de caza» a los que define como un tipo de terreno cinegético sometido a régimen especial, estableciendo su superficie mínima y determinando los aspectos que pueden regularse reglamentariamente, entre los que se encuentran las condiciones para el desarrollo de la actividad, en

² BORM, núm. 90, miércoles 21 de abril de 2021.

especial, las referentes a los periodos de caza, los controles genéticos y sanitarios, los requisitos para realizar sueltas y su frecuencia así como el marcado de las mismas. Este nuevo desarrollo reglamentario de la Ley 7/2003 designa al órgano directivo competente para las autorizaciones de este tipo de cotos; establece que, para su declaración, será necesario tener el plan de ordenación cinegética y se enumeran los requisitos, características, superficies, distancias mínimas y señalización de los cotos intensivos. Además, enumera las especies, los períodos y las modalidades de caza.

Por último, llama la atención que se apruebe este Decreto antes de que se concrete el contenido de los Planes de Ordenación Cinegética que, como reconoce el art. 3. 2 del propio Decreto, "*se encuentra en tramitación*". La evaluación de las repercusiones sobre la Red natura 2000 sólo se realizará en el caso de que "la zona de caza intensiva esté en el interior o en una banda de 500 metros de la Red Natura 2000" (art. 3. 2, letra c).

De otra parte, se ha procedido a regular, en desarrollo de la legislación vigente en materia cinegética, la práctica de la caza durante la temporada 2021/2022, en los cotos de caza autorizados en el territorio de la CARM, quedando prohibido el ejercicio de la caza en los terrenos no cinegéticos, a través de la *Orden, de 14 de junio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2021/2022 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*³. Debe destacarse que conforme a su art. 3 —«caza del arruí»— se autoriza la caza de esta especie exótica e invasora incluida en el RD 630/2013, de 2 de agosto por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas e invasoras.

Por su parte, se aprueba el Decreto 123/2021, de 17 de junio, del Consejo de Gobierno, sobre registro, régimen de colaboración y formación de los Guardas de Caza de la Región de Murcia⁴, que desarrolla la previsión contenida en el art. 80 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, que contempla, bajo el título "De la guardería privada", la posibilidad de que todo aprovechamiento cinegético o piscícola disponga de un servicio de vigilancia a cargo de su titular con funciones de auxilio a los agentes de la autoridad en materia cinegética y piscícola.

Finalmente, destacan la Resolución de la Dirección General del Medio Natural por la que se aprueba la adjudicación de los aprovechamientos de caza de los montes de utilidad pública propiedad de la Comunidad Autónoma

³ BORM, núm. 135, martes 15 de junio de 2021.

Corrección de errores en BORM, núm. 164, lunes 19 de julio de 2021.

⁴ BORM, núm. 142, miércoles 23 de junio de 2021.

de la Región de Murcia⁵ y la Resolución por la que se aprueba la convocatoria de la realización de las pruebas de acreditación de usuarios para la utilización de métodos homologados de captura de especies cinegéticas predatoras y asilvestradas, para el año 2021 y 2022⁶.

2.2. PESCA

La Orden, de 2 de marzo de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden, de 15 de febrero de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establece una veda de pesca de la Anguila (*Anguilla anguilla*) en el Mar Menor⁷. La ampliación de la veda de la captura de esta especie en un mes más (desde 1 al 31 de marzo, ambos inclusive) respecto de los previstos los años anteriores (durante el año 2019 la veda se fijaba desde el 16 de febrero al 28 de febrero y desde el 1 de abril al 30 de noviembre y en el 2020, desde el 1 de febrero al 28 de febrero y desde el 1 de abril al 30 de noviembre) parece deberse al análisis del histórico de capturas de la especie que ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos comunitarios sobre protección y sostenibilidad de la especie⁸. Este incremento detectado en las capturas, justificado en “determinadas circunstancias de carácter excepcional, como variaciones ecológicas de la laguna, (que) pueden modificar la biología de la especie, así como su exposición a los artes de pesca”, obliga a reforzar las limitaciones para preservar la sostenibilidad del recurso.

Asimismo, se dicta la Orden, de 14 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se declara una veda temporal para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia. Como declara su Exposición de Motivos (en adelante, E. de M.), diversos Reglamentos de la UE obligan a adoptar medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros, en especial, en el Mar Mediterráneo. En ejecución de los mismos, la Orden APA/1212/2020, de 16 de diciembre, establece zonas de veda espacio temporal para la modalidad de arrastre de fondo y cerco en

⁵ BORM, núm. 160, miércoles 14 de julio de 2021

El Anuncio por el que se hizo pública la convocatoria para la adjudicación mediante concurso de estos aprovechamientos de caza se publicó en BORM, núm. 103, de 7 de mayo de 2021.

⁶ BORM, núm. 237, miércoles 13 de octubre de 2021.

⁷ BORM, núm. 53, de 5 de marzo de 2021.

⁸ Reglamento (CE) n.º 1100/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007 que establece medidas para la recuperación de la población de anguila europea y Recomendación CGPM/42/2018/1 relativa a un Plan Plurianual para la Anguila Europea (*Anguilla anguilla*) en el Mediterráneo.

determinadas zonas del litoral mediterráneo. La veda temporal que esta Orden regional confirma se declara desde el día 17 de abril al 20 de junio de 2021, ambos inclusive.

Paralelamente, sobre pesca se ha aprobado la Orden, de 14 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente sobre disposiciones generales de vedas para la pesca fluvial del año 2021⁹, que tiene como objeto establecer las disposiciones generales de vedas para la pesca fluvial del año 2021, en cumplimiento del art. 42 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia. Se debe destacar que la disposición contempla que puedan ser pescables determinadas especies exóticas invasoras —lucio (*Sander lucioperca*), lucio (*Esox lucius*), cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*), carpa (*Cyprinus carpio*), trucha arco-iris (*Oncorhynchus mykiss*) y black-bass (*Micropterus salmoides*)—, encontrando cobijo dicha posibilidad en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2018, de 20 de julio, que modificó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las zonas de pesca fluvial de los cotos, ríos y embalses de la Región, así como su clasificación legal y demás condiciones, limitaciones y características para su ejercicio se explicitan en sus Anexos I, II y III.

2.3. ESPACIOS PROTEGIDOS

En sede de espacios protegidos destaca la aprobación del Decreto 231/2020, de 29 de diciembre, que declara el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) de la «Sierra de Ricote» y «La Navela» como Zona Especial de Conservación (ZEC) y aprueba su Plan de gestión integral (PGI)¹⁰. Estos espacios protegidos se localizan en la zona centro de la Región de Murcia, la Vega Alta del Segura, en concreto en el Valle de Ricote, y su superficie se extiende por los términos de los municipios de Blanca, Mula, Ojós, Ricote y Ulea. Desde el punto de vista de las actividades socioeconómicas, en estos espacios protegidos la mayoría de su superficie se encuentra ocupada por terrenos naturales o seminaturales (96'2 %) y solo un 1'9 % se dedica a usos agrícolas. Tiene cierta importancia la actividad ganadera en las inmediaciones de los espacios protegidos, asociada sobre todo a especies extensivas (pastoreo de ganado caprino y ovino).

⁹ BORM, núm. 89, martes 20 de abril de 2021.

¹⁰ BORM, núm. 16, de 21 de enero de 2021.

El Plan de Gestión integral (PGI) se incorpora como anexo al Decreto. Los límites geográficos de la ZEC son descritos y cartografiados en el anexo 2 PGI, que recoge así mismo la información sobre los hábitats y especies. Por su parte, los límites de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la «Sierra de Ricote» y «La Navela» se recogen en su anexo 3.

Dentro de la red de espacios protegidos «Red Natura 2000» de la Región de Murcia este representa tipos y asociaciones de hábitats naturales y seminaturales de alto valor y representatividad (Anexo IV del PGI). Además, están presentes 16 especies de interés comunitario (Anexo II y, las de protección estricta, en Anexo IV). En cuanto a los taxones de aves se citan 11 especies de las incluidas en el Anexo I de la Directiva Aves; entre las que destacan, por su riqueza, las rapaces. Por último, debe mencionarse que en el ámbito del plan de gestión integral de estos espacios se detecta la presencia de la especie *Ammotragus lervia* (Arruí), que fue introducida en 1970 con fines de aprovechamiento cinegético en Sierra Espuña, a partir de donde se ha expandido a otras sierras de la Región de Murcia¹¹.

En segundo lugar, destaca en este período la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se publica el convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Cartagena, para la protección de la biodiversidad en el Parque Regional de Calblanque, Monte de Las Cenizas y Peña del Águila¹². El convenio, renovación de otro anterior similar, persigue la conservación de la biodiversidad mediante el mantenimiento de la colaboración entre la Administración regional y el Ayuntamiento de Cartagena para el control de entradas de vehículos y el acceso mediante transporte público al espacio protegido, así como el desarrollo de actuaciones de mejora de los sistemas de comunicaciones, protección civil, limpieza y vigilancia dentro del mismo.

Por último, se debe aludir en este apartado el Anuncio por el que hace público para general conocimiento la aprobación de 50 planes de gestión forestal sostenible correspondientes a 88 montes públicos incluidos en el catálogo de utilidad pública de la Provincia de Murcia¹³. La Resolución, de 12 de marzo de 2021, de la Dirección General del Medio Natural con fundamento en el [art. 33](#) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ha aprobado un total de 50 Planes de Gestión Forestal Sostenible correspondientes a 88 montes del Catálogo de Utilidad Pública de propiedad municipal, a excepción de uno de titularidad autonómica¹⁴.

¹¹ El arruí se encuentra incluido en el catálogo español de especies exóticas invasoras, de acuerdo con la doctrina fijada por la STS, de 16 de marzo de 2016 (BOE, núm. 146, de 17 de junio de 2016).

¹² BORM, núm. 169, sábado 24 de julio de 2021.

¹³ BORM, núm. 80, de 9 de abril de 2021.

¹⁴ Los [planes aprobados](#) se encuentran a disposición para su consulta en el sitio web.

2.4. AGRICULTURA Y GANADERÍA

Sobre agricultura y ganadería destacan tres órdenes autonómicas. En primer término, la Orden de 29 de julio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se aprueba fecha de implantación y puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Movimientos de Deyecciones Ganaderas (REMODEGA)¹⁵, que representa la ejecución de lo previsto en la disp. adic. 5ª de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor¹⁶ que, en su art. 57 establece que los purines y estiércoles, por regla general, deben entregarse a gestor autorizado para su tratamiento; si bien, alternativamente, permite su aplicación al suelo como fertilizante con la obligación de comunicar previamente dicha aplicación al REMODEGA (art. 58).

Se debe recordar que la Comisión de la UE avisó en 2018 del impacto que los nitratos estaban teniendo en la polución del Mar Menor. El MITECO, en un informe de 2019, alertó de la incidencia que estaban causando las granjas de cerdos en el Mar Menor. Un informe del propio Gobierno de la CARM de 2019 avisaba de que las balsas de purines estaban descontroladas¹⁷. Ello contrasta con la constante publicación en los boletines oficiales de autorizaciones de ampliación de granjas porcinas, sobre todo a partir de la rebaja de las obligaciones ambientales para la modificación de actividades que se han llevado a cabo en la CARM¹⁸.

En segundo lugar, destaca la Orden, de 8 de abril de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden, de 25 de mayo de 2015, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se establecen, en la Región de Murcia, las bases reguladoras de determinadas líneas de ayuda correspondientes a la medida 10 "Agroambiente y Clima" y medida 11 "Agricultura Ecológica" del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2014-2020, y se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2015 de las citadas líneas de

¹⁵ BORM, núm. 175, sábado 31 de julio de 2021.

¹⁶ "1. En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, la consejería competente en materia de ganadería pondrá en funcionamiento el registro electrónico de movimientos de deyecciones ganaderas previsto en el artículo 58. 2. La puesta en funcionamiento se acordará por orden, que será publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», y establecerá el momento a partir del cual resulta obligatoria la comunicación y validación de los movimientos de deyecciones".

¹⁷ Cfr. *ElDiario.es*, "[El Gobierno de Murcia ignoró varios avisos de que las macrogranjas de cerdos contaminaban el Mar Menor](#)", 13 de octubre de 2021.

¹⁸ Sobre el impacto socio-económico de esta actividad *vid.* los informes de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, [Ganadería industrial y despoblación](#), publicado el 13 de octubre de 2021 y de GREENPEACE-ESPAÑA, [Macrogranjas veneno para la España rural. Efectos ambientales de la ganadería industrial](#), octubre de 2021.

ayuda¹⁹ y el Extracto de la Orden de 7 de octubre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería Pesca y Medio Ambiente, por la que se hace pública la convocatoria de las ayudas para la realización de acciones de asesoramiento a explotaciones agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Murcia 2014-2020 (FEADER), anualidad 2021²⁰.

Finalmente, se lleva a cabo un cambio de política en relación con las quemas agrícolas, a través de la Orden, de 30 de diciembre de 2020, modifica la anterior Orden, de 19 de octubre de 2017, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se dictan las medidas fitosanitarias a adoptar en caso de acumulación de restos vegetales²¹. Representa un caso interesante de cambio de criterio en relación a una práctica tradicional —la quema de los rastrojos procedentes de la poda o de otras operaciones de cultivo generados en la propia parcela agrícola— que suscita grave controversia social por su contribución a la mala calidad del aire. Son cada vez más las voces de protesta que piden un control de esta actividad que, dada la mayor proximidad de los terrenos agrícolas a las zonas urbanizadas, pone en riesgo la salud y la calidad de vida de la población.

En atención a esta realidad, la nueva Orden viene a alterar básicamente el marco jurídico regulador de esta actividad. Así, si la redacción original declaró, con carácter general, la quema controlada de restos vegetales como medida fitosanitaria que sirve para evitar la propagación de plagas, reducir su población, mitigar sus efectos, o conseguir la erradicación de organismos nocivos²², la nueva versión y en base a las actualizaciones técnicas y científicas producidas, pasa a considerar esta actividad como una “práctica fitosanitaria de carácter excepcional” (art. 1)²³. En segundo lugar, si la versión original de la Orden establecía que no se precisaba de autorización individualizada para cada uno de los agricultores o empresas agrícolas que precisen de la realización de esta medida fitosanitaria con el fin de justificar el riesgo fitosanitario de su explotación por la propagación de plagas de los

¹⁹ BORM, núm. 83, martes 13 de abril de 2021.

²⁰ BORM, núm. 239, viernes 15 de octubre de 2021.

²¹ BORM, núm. 3, de 5 de enero de 2021.

²² Si bien limitada a una serie de cultivos enumerados en su Anexo I en los que se consideraba justificada porque la acumulación prolongada de los restos vegetales en la explotación podía suponer la existencia de un riesgo fitosanitario grave para las plantaciones colindantes.

²³ En este sentido, limita la quema de restos vegetales a los casos justificados por razones fitosanitarias, basadas en la existencia de un riesgo de la explotación por la propagación de plagas de los restos vegetales existentes en la misma y, en segundo lugar, sólo procede cuando no sea posible su eliminación mediante otros sistemas alternativos prioritarios como su valorización por gestor autorizado o su incorporación al suelo mediante triturado o picado, entre otros.

restos²⁴, la nueva redacción de su art. 3 somete esta actividad a un mayor control administrativo “*con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica tanto a los interesados en la realización de esta medida como a las distintas administraciones implicadas*”. En este sentido, se establece la necesidad, como actuación previa a la realización de esta medida, de la presentación de una declaración responsable que se acompañe de informe técnico de asesor en gestión integrada de plagas, así como de un programa de control que permita comprobar, a través de un porcentaje de controles *in situ*, el cumplimiento del objeto de la Orden.

2.5. CAMBIO CLIMÁTICO

Habiéndose rechazado la proposición de Ley de cambio climático, puede destacarse exclusivamente la Orden, de 28 de junio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de aprobación del acuerdo voluntario para alcanzar la neutralidad climática en el ámbito empresarial²⁵.

Este Acuerdo persigue crear al marco para que las empresas de la Región de Murcia desarrollen, con carácter voluntario y en un ejercicio de responsabilidad social corporativa (RSC), una estrategia que permita lograr la neutralidad climática (emisiones netas cero) y mitigar y adaptarse al cambio climático. Su habilitación legal se encuentra en la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada (LPAI) y, en concreto, en sus arts. 112 —«Acuerdos voluntarios. Registro de compromisos voluntarios de responsabilidad ambiental»— y 120 —«Impulso de acuerdos voluntarios para incentivar la reducción y compensación de emisiones»— y se inserta en la *Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático*, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2020.

La Estrategia incluye, entre sus quince grandes líneas de actuación, la línea número 2 titulada “impulsar acuerdos ambientales (acuerdos voluntarios) para la adaptación y mitigación” que propone utilizar esta figura del acuerdo ambiental para fomentar la asunción voluntaria de compromisos de reducción de emisiones. En concreto, señala que “mediante estos Acuerdos Ambientales, las organizaciones que se adhieren se comprometen a estimar sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de directa responsabilidad, es decir el denominado alcance 1 de su huella de carbono, y establecer medidas para reducir las al año 2030 y compensar aquellas que no pueden ser reducidas”²⁶.

²⁴ La Orden hacía una genérica referencia al cumplimiento en su aplicación de las ordenanzas municipales y de la legislación en materia de medio ambiente y de salud pública “... *que le sea de aplicación*”.

²⁵ BORM, núm. 150, viernes 2 de julio de 2021.

²⁶ Más información sobre las líneas de trabajo para la adaptación y mitigación del cambio climático en la CARM en el sitio *web* «[Región de Murcia-Cambio climático](#)».

2.6. RESIDUOS

Destaca en este ámbito la Resolución, de 3 de junio de 2021, de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, del contrato programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y el Consorcio de Residuos de la Región de Murcia²⁷.

Debe señalarse que todos los municipios de la CARM —excepto los de Murcia, Cartagena, Águilas, Alhama de Murcia y Pliego²⁸— constituyen un Consorcio *ex arts.* 118 y 119 LRJSP²⁹ y 57 y 58 LBRL³⁰ con el objeto de cooperar en materia de reducción, reciclado, recogida, transporte y eliminación de los residuos sólidos urbanos. Por su parte, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la AP de la CARM (disp. adic. 6ª introducida por el art. 7 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario) dispone que anualmente deberá suscribirse un contrato-programa entre cada Consejería y los Entes del Sector Público que a ella estén adscritos, para determinar los objetivos a alcanzar y los recursos que se ponen a su disposición, con expresión de indicadores que permitan medir su grado de consecución. A su vez, la Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio de 2020 (disp. adic. 4ª), prorrogados para el presente ejercicio presupuestario, establece que durante el año 2021 las entidades dependientes o vinculadas a la AP-CARM, deberán relacionarse con ella a través de la Consejería de la que dependan, mediante la suscripción de un contrato-programa en el que se concreten, entre otros aspectos, los objetivos que se asignen, así como las estrategias y su correspondiente financiación.

Esta Resolución contiene el Contrato-programa para 2021 en materia de residuos sólidos urbanos que, con la mencionada base legal, han suscrito la CARM y el Consorcio.

2.7. AGUAS RESIDUALES URBANAS

Se ha aprobado en este período la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de

²⁷ BORM, núm. 134, lunes 14 de junio de 2021.

²⁸ Se puede pues afirmar que el Consorcio atiende aproximadamente a la mitad de la población de la CARM. *Cfr.* Centro Regional de Estadística de Murcia, [Portal Estadístico de la Región de Murcia](#).

²⁹ LRJSP= Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

³⁰ LBRL= Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Murcia, del Contrato Programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (ESAMUR)³¹.

La Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (ESAMUR) se creó a través de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del Canon de Saneamiento³². Se configuró como una entidad de derecho público que desarrolla las funciones que en esta materia corresponden a la CARM. Se establecen como de interés regional la planificación, la construcción, la gestión, la conservación y la explotación de las obras e instalaciones en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas.

El objetivo principal de ESAMUR consiste en garantizar la explotación y conservación de las instalaciones públicas de saneamiento y depuración para lo que recauda el canon de saneamiento. Este constituye el único recurso económico previsto para asegurar la financiación de los costes de explotación, mantenimiento y control de las infraestructuras públicas de saneamiento y depuración a cargo de ESAMUR y tiene, a su vez, carácter de recurso finalista por lo que debe ser destinado de forma exclusiva a financiar dichos costes.

2.8. DESALINIZACIÓN

También en materia de desalación destaca la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, del contrato-programa para 2021, entre la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente y Desaladora de Escombreras, S.A.U. (DESAU)³³.

La empresa «Desaladora de Escombreras, S.A.U.» (DESAU) resulta ser una sociedad anónima unipersonal íntegramente participada por capital público, cuyo objeto social consiste en “la desalación de agua de mar y la explotación de recursos acuíferos, cualquiera que sea su naturaleza, la distribución y venta (*sic*) de agua, el alquiler, gestión, mantenimiento y explotación de instalaciones de tratamiento de agua, la gestión de sistemas de distribución y abastecimiento de agua y de ciclos integrales de agua y la depuración de aguas residuales y la gestión y tratamientos medioambientales en general, así como la realización de cuantas actividades sean precisas para

³¹ BORM, núm. 127, viernes 4 de junio de 2021.

³² Para un análisis de los principales contenidos de la Ley y algunas consideraciones críticas, *vid.* ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Montecorvo, Madrid, 2002, pp. 253-268.

³³ BORM, núm. 171, martes 27 de julio de 2021.

la promoción y ejecución de obras, infraestructuras e instalaciones de producción de agua potable procedente de la desalación de aguas de mar, su embalse y conducción por una o varias redes de arterias o tuberías primarias, y su tratamiento, depósito y explotación, con el fin de suministrar el agua potabilizada a las redes municipales del abastecimiento urbano; así como cualquier otra que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto social y, entre éstas, la realización de todo tipo de estudios e informes sobre la desalación de agua marina para la producción de agua potable. La Sociedad podrá desarrollar el objeto social mediante la titularidad de acciones y/o acciones en Sociedades con objeto idéntico o análogo”.

Pese a que, como la propia Resolución debe reconocer, el *Decreto 34/2021, de 3 de abril, de reorganización de la Administración Regional* no adscribe DESAU a la Consejería de Agua, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM, sin embargo “analizadas las competencias atribuidas a ésta y el objeto social de la mercantil queda acreditado que ésa es su Consejería de adscripción...” (*sic*) con lo que queda aparentemente justificada la financiación presupuestaria de la misma.

DESAU forma parte del Grupo COBRA, Corporación empresarial dedicada a diversos sectores de negocios³⁴. El entramado empresarial que subyace en este asunto³⁵ queda reflejado en la propia Resolución cuando, de manera inexplicada, menciona “la enorme cantidad de datos facilitados por TEDAGUA... Por ello, con el fin de facilitar su interpretación, se establecerá un nuevo formato de informe mensual que, tras su aprobación mediante instrucción específica, se entrega a TEDAGUA para su cumplimentación y elaboración con carácter mensual”³⁶. TEDAGUA resulta ser una empresa adquirida por el Grupo ACS en 2001³⁷.

Por otra parte, se ha publicado el Anuncio de Resolución por la que se modifica las declaraciones de impacto ambiental correspondientes a la planta desaladora y red de distribución en el Valle de Escombreras y su conducción de salmuera (D.I.A. de 28 de enero de 2005, BORM 16/02/2005; D.I.A. de 31 de mayo de 2006, BORM 05/06/2006; D.I.A. de 30 de abril de 2008, BORM 27/05/2008), para eliminar obligación establecida en virtud de la disposición derogada de la [Ley 1/1995, de 8 de marzo](#), de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, dando nueva redacción según la normativa ambiental aplicable a solicitud del titular Desaladora de Escombreras, S.A.U. CIF: A73423030³⁸.

³⁴ [Planta desalinizadora Escombreras.](#)

³⁵ *Vid. La Opinión*, “[La Fiscalía recurre el archivo de la causa contra Valcárcel](#)”, 28 de enero de 2021.

³⁶ [Tedagua.](#)

³⁷ [Grupo ACS.](#)

³⁸ BORM, núm. 241, lunes 18 de octubre de 2021.

2.9. AGUAS REGENERADAS

También se han establecido, mediante la *Orden, de 27 de julio de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente* las bases reguladoras de las ayudas a comunidades de regantes para la consolidación de regadíos preexistentes mediante el aprovechamiento de aguas regeneradas, en el marco del programa de desarrollo rural de la Región de Murcia 2014-2020³⁹.

La CARM, en el marco de actuaciones de mejora, modernización y consolidación de regadíos, ha venido instrumentalizando desde el año 2008 un sistema de ayudas a través del cual numerosas comunidades de regantes han podido ejecutar las obras necesarias para incorporar estos nuevos recursos hídricos. Se debe tener en cuenta que las aguas regeneradas producidas por las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) constituyen un importante recurso hídrico pero que se originan, habitualmente, en zonas alejadas de los puntos de aplicación al riego por lo que suelen necesitar, para su correcto aprovechamiento, costosas obras de regulación y transporte. La presente Orden facilita la subvención pública de las mencionadas obras en favor de las comunidades de regantes de la CARM.

3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA CARM

Las modificaciones introducidas por la *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente* (texto normativo que supuso la transformación en ley del Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo) en la *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (en adelante, LPAI), ya han sido objeto de análisis pormenorizado en ediciones anteriores de este [Observatorio](#)⁴⁰. Asimismo, ÁLVAREZ CARREÑO ha dado cuenta del Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril, el cual fue igualmente tramitado como *Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e*

³⁹ BORM, núm. 176, lunes 2 de agosto de 2021.

⁴⁰ En este sentido, véase ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., SORO MATEO, B., "Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia", en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, 2021, pp. 1344-1380.

infraestructuras, cuyo contenido afecta sensiblemente también a la evaluación ambiental de planes y programas de ordenación territorial y urbanística⁴¹.

Transcurridos unos pocos meses de estas novedades legislativas y a pesar de la parálisis que provoca la inestabilidad de la política regional, puede decirse que se van haciendo manifiestas en los boletines oficiales las modificaciones de diversas autorizaciones ambientales y de planes regionales a la luz del nuevo marco regulador así transformado.

Parece pues conveniente ir profundizando en algunos de los elementos introducidos por estas nuevas leyes de modo que sea posible hacer un seguimiento de las actuales evoluciones de la política y legislación ambiental de la CARM.

3.1. LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES EN LA CARM⁴²

El art. 45 LPAI recibe ahora un nuevo título («*Remisión a la normativa estatal*»), frente a su original contenido referente a «*Instalaciones sometidas a la autorización ambiental única*»). Este precepto inaugura el cap. III («*Autorizaciones ambientales sectoriales*») del Tit. II («*Autorizaciones*

⁴¹ Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020)", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 2, 2020 (<https://doi.org/10.17345/rcda2948>).

⁴² Se debe recordar que el art. 17 LPAI sobre «*Autorizaciones ambientales autonómicas*» ("1. Son autorizaciones con fines ambientales generales cuyo otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: a) *Autorización ambiental integrada*. b) *Autorizaciones ambientales sectoriales*. 2. En las referencias que esta ley hace a la «*autorización ambiental autonómica*», se entienden comprendidas tanto la *autorización ambiental integrada* como las *autorizaciones ambientales sectoriales*"), en principio no afectado por esta reforma de 2020, fue modificado en sus apdos. 1. b) y 2 por el art. 3.1 del *Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas* (tramitado luego como Ley 2/2017, de 13 de febrero). Sólo esa medida desmontó toda la filosofía de la LPAI original, con el efecto además de anular la posibilidad de equiparar las limitaciones de la AAI a la AAU dado que la Ley de calidad del aire preveía este tratamiento común cuando las CCAA hubieran desarrollado mecanismos de autorización propios siguiendo el esquema de la AAI. Al retroceder y volver a las autorizaciones sectoriales se permitieron cambios tales como el aumento en la posibilidad de contaminación (del 25 % al 35 %) y que no se considerara modificación sustancial de las reguladas en el art. 22 LPAI. Este juego combinado del D-Ley de 2016, convertido en *Ley de Liberalización* de 2017 y *Ley de Aceleración* del 2018, viene a ser rematado por el D-Ley 5/2020 (transformado en la vigente Ley 5/2020) que resulta expresiva de una manipulación jurídica a largo plazo, diseñada y ejecutada por fases, quizás para que pase desapercibida y que desde luego dificulta enormemente el análisis y valoración dogmática y, en cualquier caso, pone de manifiesto que corresponde a un diseño trazado que no tiene nada que ver con la pandemia de Covid19.

ambientales autonómicas») y ha sido sometido a profundas revisiones desde la original redacción de 2009 a través de sucesivas reformas en 2014, 2016-2017, 2018 y ahora en 2020 que lo han dejado prácticamente irreconocible. De este modo, la redacción original de su apdo. 1º rezaba: “*Se someten a autorización ambiental única la instalación, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las actividades e instalaciones de titularidad pública o privada, no sometidas a autorización ambiental integrada, que se relacionen en el Anexo I*”.

En 2014, mediante la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se le añadió un párrafo 2º a este apdo. 1º según el cual: “Los proyectos sometidos a evaluación ambiental que no estén a su vez sujetos a ninguna de las autorizaciones incluidas en el Anexo I no se sujetarán a autorización ambiental única, sino que la evaluación ambiental del proyecto se integrará en el procedimiento de autorización por razón de la materia que corresponda”.

Además, se dio nueva redacción al apdo. 1º quedando del siguiente modo: “Son autorizaciones ambientales sectoriales las exigidas por la normativa estatal, y comprenden: las relativas a la gestión de residuos, reguladas por la legislación de residuos; las de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, reguladas por la legislación de calidad del aire y protección de la atmósfera; y las de vertidos al mar, reguladas por la legislación de costas”.

En 2016, mediante el Decreto-Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, sin embargo, se elimina el párrafo 2º.

En relación al apdo. 2º de este art. 45 LPAI, si su redacción original señalaba que: “El régimen aplicable a la autorización ambiental única será el establecido por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, y las disposiciones comunes del capítulo I”, en la reforma 2016-2017 pasa a establecer que: “Para la implantación de instalaciones o actividades, la Consejería competente en materia de medio ambiente no exigirá otras autorizaciones que las establecidas por la legislación estatal”. Mediante esta última reforma de 2020 su redacción queda del siguiente modo: “Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias, no desarrolle estas normativas sectoriales, en la implantación

de instalaciones o actividades, la Consejería con competencias en Medio Ambiente, no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda o en esta ley”⁴³.

En 2018, mediante la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad se añadió a este art. 45 un nuevo apdo. 3º, que permanece, según el cual: “Estas autorizaciones tienen una finalidad exclusivamente ambiental, por lo que su tramitación se entenderá circunscrita exclusivamente al ámbito de la normativa ambiental sectorial a que se refieran y se concederán sin perjuicio de otras normativas y autorizaciones”⁴⁴.

⁴³ Esta coletilla de “... o en esta ley” resulta vacía al no hacer referencia a ningún contenido de la norma.

⁴⁴ La presente reforma de 2020 ha indultado al art. 46 LPAI sobre «*Coordinación de actuaciones y trámites ambientales*» que había sido profundamente modificado de manera sucesiva en las reformas de 2016-2017 y 2018. Su redacción actual por tanto establece: “1. Cuando sea exigible más de una autorización ambiental sectorial, éstas deberán solicitarse conjuntamente y serán objeto de una sola resolución, que será desestimatoria si procediera denegar alguna de ellas. 2. A las solicitudes de autorización ambiental sectorial se acompañará: a) La documentación necesaria de acuerdo con la normativa estatal reguladora de la autorización. Ésta se acompañará de la documentación que al efecto se establezca por Orden del consejero competente en materia de medio ambiente. b) La comunicación de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera en el caso de estar sujeto a ella (grupo C del anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera), o justificación de haber realizado la misma ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. c) Comunicación previa al inicio de la actividad de producción y gestión de residuos, si resulta exigible, o justificación de haber realizado dicha comunicación previa ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma. d) Informes a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, en el supuesto de actividades incluidas en su ámbito de aplicación. 3. Las solicitudes se presentarán ante el órgano sustantivo a efectos de evaluación de impacto ambiental, junto con la solicitud de inicio de evaluación ambiental ordinaria o simplificada, el cual la remitirá al órgano ambiental cuando proceda según la legislación estatal de evaluación ambiental. Si el proyecto no está sujeto a evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica, las solicitudes se presentarán ante el órgano competente para concederlas. 4. El plazo máximo para resolver y notificar las autorizaciones ambientales sectoriales será de tres meses, a contar desde la fecha en que haya tenido entrada en el registro del órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud. 5. No se concederán las autorizaciones ambientales sectoriales sin el previo informe de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental, cuando resulten exigibles”.

3.2. EL NUEVO ART. 47 EN RELACIÓN CON LA REDACCIÓN DADA AL ART. 22 LPAI: LA “FACILITACIÓN” DE LA MODIFICACIÓN DE ACTIVIDADES

Si la reforma de 2016-2017 había derogado los arts. 47 a 58 LPAI, la nueva reforma de 2020 encuentra el oportuno hueco para introducir un nuevo art. 47 titulado «*Procedimiento de autorización ambiental sectorial*» y según el cual:

“1. El procedimiento de autorización de las instalaciones sometidas a autorización ambiental sectorial se llevará a cabo según lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación. Las modificaciones de dichas instalaciones requerirán autorización, cuyo procedimiento se atenderá a lo dispuesto en los puntos siguientes. 2. Cuando se trate de modificaciones sustanciales se seguirá el mismo procedimiento de autorización que el previsto para una instalación de nueva planta y no podrán llevarse a cabo en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental sectorial. La nueva autorización ambiental sectorial que se conceda sustituirá a la anterior, refundiendo las condiciones impuestas originariamente para el ejercicio de la actividad y aquellas que se impongan como consecuencia de la modificación sustancial de la instalación. Dicha autorización no podrá otorgarse con anterioridad a la finalización, en caso de ser necesario, del procedimiento de evaluación ambiental. 3. Cuando se trate de modificaciones no sustanciales, junto a la solicitud de autorización, el titular de la instalación presentará documentación justificativa de las razones por las que estima que la modificación es no sustancial, indicando razonadamente por qué se considera como tal, con el desglose pormenorizado de los aspectos y criterios establecidos en el apartado 4 del artículo 22. Para la determinación del carácter no sustancial de la modificación deberán examinarse conjuntamente todas las modificaciones no sustanciales previas junto con la que se solicita. El órgano autonómico competente, en el plazo máximo de 45 días desde la solicitud, emitirá resolución en la que se recoja, bien que la modificación tiene carácter sustancial y por tanto debe ser sometida al procedimiento de autorización establecido en el punto anterior, o bien que la modificación tiene carácter no sustancial, incorporando las modificaciones a la autorización vigente. Si la documentación presentada resulta insuficiente, el órgano autonómico competente requerirá al interesado para que proceda a su subsanación en el plazo máximo de quince

días, suspendiéndose el cómputo del plazo anterior. De no remitir la subsanación en el plazo indicado se le entenderá desistido de su solicitud. Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial, que se emitirá en el plazo máximo de 30 días desde el fin de dicho procedimiento”.

Debe subrayarse la introducción de algunos ligeros cambios entre la redacción dada a este último párrafo del precepto por el Decreto-Ley 5/2020 y la que finalmente luce tras su tramitación y aprobación como Ley 5/2020. Así, si en el Decreto-Ley el plazo de emisión de la resolución del órgano autonómico para la determinación del carácter sustancial o no de la modificación era de “30 días” (art. 47. 3, párrafo 3º LPAI) en la redacción definitiva de la Ley este plazo se amplía a “45 días” (versión vigente del art. 47. 3, párrafo 3º LPAI). En este mismo sentido, si en la redacción original del Decreto-Ley parecía reconocerse el derecho al titular de la instalación para llevar a cabo la modificación (art. 47. 3, último párrafo: “*El titular de la instalación podrá llevar a cabo la modificación cuando el órgano autonómico competente para otorgar la autorización ambiental sectorial no dicte resolución en el citado plazo...*”), la redacción final que otorga la Ley a este mismo precepto se muestra más respetuosa con la finalidad de prevención del daño ambiental: “*Si la modificación se encuentra en los supuestos de evaluación de impacto ambiental según lo dispuesto por la normativa básica estatal aplicable o por lo dispuesto en esta ley, no podrá llevarse a cabo con anterioridad a la finalización del procedimiento de evaluación ambiental, y previa autorización ambiental sectorial,...*”⁴⁵.

⁴⁵ Destaca el énfasis con el que las sucesivas reformas de la LPAI intentan apuntalar un pseudoprincipio *pro libertate* en materia de prevención de las alteraciones del orden público. Así, ejemplo paradigmático, el art. 59 —primero del cap. I («Disposiciones generales») del Tít. III («Régimen de la licencia y la declaración responsable de actividades») — proclama, desde su reforma llevada a cabo en 2016-2017, que: “*Con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia de actividad*”, frente a la redacción original en 2009 por la cual: “*Se exigirá licencia de actividad para la instalación, montaje, ejercicio o explotación, traslado o modificación sustancial de cualquier actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar, ya sea de titularidad pública o privada, tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres, tenga o no finalidad lucrativa...*”, para establecer, a continuación, un régimen de excepciones que, en la nueva redacción, queda remitida al Anexo I (art. 59, apdo. 2º LPAI).

Ese señalado énfasis se hace, en este caso, en relación al limitado alcance de un instrumento preventivo como la licencia municipal de actividad prevista en art. 63, apdo.

4. UNA NUEVA REFORMA REGRESIVA DE LA LPAI: DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL

El Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental también será objeto de parcial referencia en páginas subsiguientes, concretamente en lo que afecta al Mar Menor⁴⁶. En esta ocasión, haremos un sintético resumen del resto de su contenido, que amparado en la necesidad de que la CARM se sume a las iniciativas de la Unión Europea (UE) y del Estado Español para impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación de la UE tras la crisis económica y social derivada de la pandemia internacional de la Covid-19, no supone sino una nueva disminución del arsenal jurídico protector del medio ambiente en la línea de modificaciones anteriores⁴⁷.

Así, su capítulo II modifica el art. 42 de la Ley CARM 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial al objeto de dotar de una mayor amplitud temporal —hasta 3 años frente al carácter anual que tenían hasta estos momentos— la vigencia de las órdenes de veda en materia piscícola y la aplicación prorrogada de las medidas de ordenación de las especies aprovechables más allá del límite temporal máximo establecido⁴⁸. Es decir, las órdenes de veda para pesca fluvial podrían llegar a tener una duración de 6 años.

1º: “La licencia de actividad tiene por objeto verificar si la instalación o modificación sustancial de una actividad reúne aquellos requisitos exigibles para evitar daños al medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas o el patrimonio histórico” (nueva redacción dada el precepto por esa misma reforma de 2016-2017 cuando en su primigenia versión regulaba las actividades exentas de licencia y que, por cierto, incluía una declaración en el párrafo 2º del apdo. 2º de este art. 63 por la cual “No podrán otorgarse licencias de actividad exenta en contra del planeamiento urbanístico” que hoy, salvo error de los autores, ha desaparecido).

⁴⁶ Vid. *infra* apdo. VI. 1.

⁴⁷ Vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “[Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer semestre 2021\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII, Núm. 1, 2021; del mismo autor, “Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020)”, *op. cit.*; y “[Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia \(Primer semestre 2020\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 1, 2020.

⁴⁸ “1. Con el fin de ordenar el aprovechamiento cinegético y piscícola, la Consejería competente, oído el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, publicará en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» anualmente las disposiciones generales de vedas cinegéticas, y plurianualmente, con una vigencia máxima de hasta 3 años, las de pesca fluvial”.

Por su parte, el nuevo apdo. 5 prevé que: “Excepcionalmente, las órdenes de vedas se entenderán prorrogadas cuando no fuere posible la aprobación y publicación de la nueva orden regulatoria al finalizar la vigencia de la anterior”.

El capítulo III modifica la LPAI. Está compuesto por un artículo único, dividido en trece apartados, para adecuar los plazos de la normativa autonómica a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), y al Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, con el objetivo común de agilizar y simplificar los trámites y plazos administrativos. En concreto, la reforma afecta a los arts. 31. 1 y 2 y se añade un nuevo apdo. 3⁴⁹; 38; 85. 2 letra b); 103. 2; 104. 1 y 3; 105. 1 y 6; 106. 1; 107, apdos. 1 a 6; 108. 1 y 13; y, en fin, 109. 2.

En una primera aproximación y sin perjuicio de la necesidad de ulteriores estudios más detallados, llama poderosamente la atención la nueva regulación otorgada a la evaluación ambiental estratégica (reformas de los arts. 103 a 109) cuando la derogada estaba todavía por estrenar al haber sido introducida hace pocos meses en la LPAI mediante la reforma llevada a cabo mediante el Decreto-ley 5/2020.

Además, la modificación de la LPAI supone la introducción de una nueva disp. adic. 15 relativa al informe de repercusiones en la Red Natura 2000 de planes, proyectos y programas. En especial, los supuestos excluidos deberán ser objeto de un análisis más reposado del que, por motivos de espacio, debemos prescindir en este trabajo⁵⁰.

⁴⁹ Se modifican los apdos. 1 y 2 del art. 31 que quedan así redactados:

“1. La solicitud de la autorización ambiental integrada se presentará ante el órgano autonómico competente para otorgarla acompañada de la documentación exigida por la normativa básica estatal. 2. Cuando el proyecto se someta a evaluación de impacto ambiental simplificada, la solicitud de autorización ambiental integrada se presentará una vez que el órgano ambiental haya finalizado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”. El nuevo apdo. 3 establece que: “Cuando el proyecto se someta a evaluación de impacto ambiental ordinaria, el órgano autonómico competente remitirá copia del expediente de autorización ambiental integrada al órgano sustantivo para que éste realice la información pública de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente”.

⁵⁰ “1. En aplicación de la disposición adicional 7.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental, y en referencia a aquellos planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000 de competencia autonómica de forma exclusiva, como actuación previa antes de su aprobación o adopción, el órgano de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que asuma las competencias y funciones en materia de planificación y gestión de espacios naturales protegidos por la Red Natura 2000, emitirá, a petición del promotor del plan, programa o proyecto o de cualquier otro órgano administrativo competente para su autorización o aprobación, y antes de que esta se produzca, un informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia, en el que se indique lo siguiente:

a. Si existe o no relación directa de dicho plan, programa o proyecto con la gestión de un espacio Red Natura 2000 o si este es necesario para la gestión del espacio.

Por último, se modifica el apdo. 2 del Anexo I relativo a actividades sometidas a licencia de actividad⁵¹.

El capítulo IV modifica la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública. Está compuesto de un único artículo referido a los procedimientos de autorización de cambio de uso y modificación de cubierta vegetal, al que se le incorporan dos nuevos apartados⁵².

Una innovación especialmente criticable la encontramos en la disposición adicional primera que regula el procedimiento de reclasificación automática de vías pecuarias de la CARM que se encuentran afectadas por

b. Si, con independencia de que se den o no las circunstancias del epígrafe anterior, el objeto de dicho plan, programa o proyecto consta expresamente como actividad permitida en el plan de gestión de dicho espacio Red Natura 2000, en su caso.

c. Si no dándose las circunstancias señaladas en los epígrafes anteriores, dicho plan, programa o proyecto es o no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000. El informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia incluirá los posibles condicionantes a establecer para el plan, programa o proyecto en concreto, de forma que asegure su compatibilidad con la conservación de los recursos objeto de protección y, en su caso, la declaración de no afección a la Red Natura 2000.

2. No será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental por motivos de posible afección a la Red Natura 2000, en los casos en que el citado informe de afección a Red Natura 2000 de la Región de Murcia, recoja alguna de las circunstancias siguientes:

a. Que el plan programa o proyecto tiene relación directa con el espacio Red Natura 2000 o es necesario para su gestión.

b. Que su objeto es una actividad expresamente permitida por el plan de gestión del espacio.

c. Que no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre algún espacio Red Natura 2000, siempre que, en su caso, se cumplan los condicionantes que indique el propio informe.

3. Del mismo modo, no será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental por motivos de afección o posible afección a la Red Natura 2000, si el promotor señala en el mismo el apartado del plan de gestión del espacio en el que conste bien su relación directa con el espacio Red Natura 2000 o que es necesario para la misma, o bien que su objeto es una actividad expresamente permitida, extremo que deberá comprobar el órgano competente para la autorización o adopción del plan, programa o proyecto”.

⁵¹ “2. Las actividades económicas privadas cuyo proyecto esté sometido a evaluación de impacto ambiental ordinario o simplificado, excepto aquéllas que a su vez estén sometidas a autorización ambiental integrada”.

⁵² Afecta, en concreto, al art. 8 al que se añaden dos nuevos apdos. 5 y 6. Por su parte, la disp. trans. única del presente Decreto-Ley establece que “Lo establecido en el artículo 8 de la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de medidas tributarias, de simplificación administrativa y en materia de función pública, será de aplicación respecto de los procedimientos que se encuentren en trámite y vayan a ser resueltos favorablemente (*sic*), como a los que ya lo hayan sido en el mismo sentido a la entrada en vigor de esta ley”.

suelo urbano o urbanizable sectorizado, de manera que predomine la clasificación del suelo determinada por los instrumentos de planeamiento urbanísticos⁵³.

Por último, este Decreto-Ley 4/2021 culmina su labor deconstructora mediante su disposición adicional segunda que modifica el anexo I de la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de adecuación de los Procedimientos Administrativos de la Administración Regional a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la actualidad, Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPC), para adecuar los plazos de tramitación de deslindes autonómicos en materia de montes y vías pecuarias a los plazos de la legislación estatal.

5. LA DESORDENADA ESCALADA REGRESIVA: LOS DECRETOS-LEYES 1/2021, DE 6 DE MAYO, Y 3/2021, DE 27 DE MAYO, DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TRAS EL IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁREA DE VIVIENDA E INFRAESTRUCTURAS

Los Decretos-Leyes 1/2021, de 6 de mayo, de Reactivación Económica y Social tras el impacto del COVID-19 en el área de Vivienda e Infraestructuras⁵⁴; y el 3/2021, de 27 de mayo, por el que se modifica el anterior⁵⁵ contienen, en su abigarrado articulado, normas de la más diversa índole que afectan a aspectos tales como el transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la CARM⁵⁶, el transporte

⁵³ Especialmente las previsiones incluidas en el apdo. 2 ("La clasificación de aquellas vías pecuarias cuyos trazados se encuentren total o parcialmente en suelo urbano o urbanizable sectorizado, se ajustarán automáticamente en sus descripciones y características a las de los citados instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, que deberán encontrarse vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente disposición") y 4 ("Cuando las vías pecuarias no estén descritas en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes, se podrá ajustar su clasificación respecto de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados, a través de la revisión de tales instrumentos de planeamiento, en la que se incorporen los trazados, características y usos de las mismas. Para ello, será imprescindible el informe favorable y la aprobación del órgano autonómico competente en vías pecuarias respecto del trazado previsto").

⁵⁴ BORM, núm. 105, lunes 10 de mayo de 2021.

⁵⁵ BORM, núm. 121, viernes 28 de mayo de 2021.

El BORM, núm. 139, sábado 19 de junio de 2021, recoge sendos acuerdos del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de 2 de junio de 2021, por el que se acuerda su convalidación.

⁵⁶ Modifica el párrafo primero del art. 24 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre.

urbano e interurbano de la Región⁵⁷, vivienda⁵⁸, los arrendamientos urbanos⁵⁹, el terremoto de Lorca⁶⁰ e, incluso, el desafortunado Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia⁶¹.

Este análisis se centrará sólo en la parte que afecta a la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM).

En concreto, se modifican de dicha Ley los arts. 62 a 65, 69 y 70 para agilizar la tramitación de la agenda de paisaje de la CARM introduciendo la figura de «catálogos de paisaje», «paisajes de interés regional», así como «estrategias de paisaje» tanto «geográficas» como «sectoriales» que se tendrán en cuenta en la implantación de usos en el territorio. Asimismo, se modifica el art. 99 para agilizar la implantación de actividades económicas en suelos urbanizables ya ordenados no desarrollados, así como los arts. 228, 268 y 269 que reducen plazos y agilizan la ejecución de equipamientos y actos promovidos por las Administraciones públicas. Por último, la disposición adicional primera de este Decreto-Ley se dicta con la finalidad de agilizar los proyectos u obras que se realicen con fondos procedentes de la UE con el objetivo de cumplir los plazos que los mismos establezcan, tanto de ejecución como de justificación de las ayudas.

Por otro lado, la STC dictada en relación con diversos artículos de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad⁶², condiciona la constitucionalidad de alguno de sus preceptos que modificaban la LOTURM a una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias, en los términos contenidos en la Sentencia⁶³. El Gobierno CARM se ve

⁵⁷ Diversos preceptos de la Ley 10/2015, de 24 de marzo.

⁵⁸ Suprime los arts. 20 y 21 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo de la Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia.

⁵⁹ Disposición transitoria primera y disposición derogatoria única.

⁶⁰ Disposición adicional segunda.

⁶¹ Disposición adicional tercera.

⁶² STC 161/2019, de 12 de diciembre de 2019 dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad núm. 878/2019.

⁶³ En este sentido, el TC establece, en relación al título habilitante de actividad para uso provisional que: "igual suerte ha de correr la denuncia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues, en el procedimiento que diseña la disposición impugnada, el ayuntamiento conserva un margen de decisión propio. Concretamente, además del control preventivo ambiental que viene determinada por la Ley 4/2009, le corresponde apreciar la compatibilidad urbanística que es preceptiva para el título habilitante de actividad que puede conceder, sin que dicha compatibilidad

obligado a adaptar la norma autonómica al principio de autonomía local en relación a la regulación jurídica de la compatibilidad urbanística en los usos provisionales y, en este sentido, modifica los arts. 94, 95 y 111 LOTURM; así como los arts. 10, 275, 280, 292 y 299 LOTURM en relación al ejercicio de las competencias de las Administración regional en materia de disciplina urbanística.

Por su parte, el Decreto-Ley 3/2021 que reforma el anterior encuentra su razón de ser —afirma el Gobierno regional en su E. de M. — en que "... se ha detectado que la redacción dada al Capítulo V artículo 5, apartados once, doce y catorce de dicho Decreto-Ley que modifica los artículos 94, 95 y 111, de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, no es acorde con el objetivo que se pretendía y que se puso de manifiesto en la motivación que justificó la aprobación de dicho Decreto-Ley. Asimismo, se ha detectado la existencia de un error material en el apartado diecisiete del mismo artículo 5 por lo que se incluye también su rectificación que afecta a la numeración del punto 2 del artículo 269, de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Con la entrada en vigor del Decreto-Ley se han planteado dudas en relación a la interpretación de éstos tres artículos, que requieren su concreción a la mayor brevedad posible en aras a conseguir mayor seguridad jurídica y certeza en su aplicación y alejar cualquier tipo de incertidumbre jurídica que pudiera generarse en su interpretación.

Considerando que la modificación de estos artículos excede de la consideración de error material, aritmético o de hecho previsto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Lo expuesto hace aconsejable proceder a la modificación del Decreto-Ley en el sentido de adecuarlo a los motivos que justificaron su modificación, con una redacción más acorde con su finalidad, estableciendo un marco normativo claro".

No parece necesario añadir ningún comentario sobre calidad y técnica normativa.

En síntesis, el 27 de mayo vuelven a ser reformados los apdos. 2 del art. 94; apdo. 1 del art. 95; apdos. 1 y 2 del art. 111; y, en fin, apdos. 1 y 2 del art. 269 LOTURM que habían sido, a su vez, modificados el pasado 6 de mayo.

del uso provisional con el planeamiento, presupuesto, a su vez, de la concesión del título habilitante de la actividad, venga ya impuesta directamente por la norma".

6. NUEVAS NORMAS PARA UN MAR MENOR AGONIZANTE

En agosto de 2021 volvieron a morir toneladas de peces, crustáceos y algas en el Mar Menor. El balance final se sitúa en unas quince toneladas de ejemplares marinos y de biomasa recogida⁶⁴. Este nuevo episodio de mortandad masiva supera con creces al anterior producido en octubre de 2019 y tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación regionales, nacionales e internacionales⁶⁵.

Un ecosistema único desaparece, incapaz ya de resistir los impactos contaminantes que durante décadas había venido mal que bien soportando. Estos hechos contrastan con la respuesta normativa que, en este caso, actúa como imagen deformada de la realidad.

6.1. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (I): DECRETO-LEY 4/2021, DE 17 DE JUNIO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, MEDIO NATURAL, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN AGRÍCOLA Y MEDIOAMBIENTAL

El Decreto-Ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental⁶⁶, norma a la que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores⁶⁷, contiene relevantes novedades que afectan al régimen jurídico del Mar Menor.

En primer lugar, debe señalarse que deroga en su disposición derogatoria única los arts. 64, 65 y 66 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, relativos a la ordenación y gestión de la navegación⁶⁸. La justificación de dicha medida se expone en la E. de M. del Decreto-Ley del siguiente modo:

⁶⁴ *La Verdad*, "[El balance final del episodio de anoxia en el Mar Menor es de 15 toneladas de algas y peces muertos](#)", 28 de agosto de 2021.

⁶⁵ *Público*, "[Así ven los medios extranjeros el desastre del Mar Menor](#)", 25 de agosto de 2021.

⁶⁶ BORM, núm.141, martes 22 de junio de 2021.

Por su parte, el BORM, núm. 172, miércoles 28 de julio de 2021 publica la Resolución por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de fecha 14 de julio de 2021, por el que se acuerda la convalidación de este Decreto-Ley.

⁶⁷ Concretamente, en el apdo. IV.

⁶⁸ Los preceptos derogados introducían restricciones o limitaciones en relación a los efectos y velocidades de la navegación y a la gestión del fondeo de embarcaciones mediante la fórmula "Sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Administración General Estado...".

“En relación a los artículos 64, 65 y 66, de la referida ley, relativos a la «Ordenación y Gestión de la navegación» surgieron discrepancias competenciales y como consecuencia de esas discrepancias, con fecha 18 de noviembre de 2020 se dictó Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el que se acordaba por un lado iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los referidos artículos y por otro lado designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que procediera, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley 1/2000, de 7 de enero.

Con fecha 29 de abril de 2021, de conformidad con las negociaciones previas mantenidas en el Grupo de Trabajo constituido al efecto, se dictó un Acuerdo por la referida Comisión en el que ambas partes determinan que el Gobierno de la Comunidad de la Región de Murcia promoverá una modificación normativa a fin de que se supriman los tres preceptos mencionados. Por su parte, la Administración General del Estado se compromete a introducir previsiones en la normativa estatal en un sentido análogo al de los preceptos referidos. Ambas partes constatan que el presente Acuerdo resuelve las controversias competenciales planteadas en relación con la Ley 3/2020, de 27 de julio de recuperación y protección del Mar Menor y que procederá comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33. 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

De este modo, la sección 2.^a —«Ordenación y gestión de la navegación»— del capítulo VII —«Ordenación y gestión de infraestructuras portuarias y navegación»— contiene pues en la actualidad un único precepto, el art. 67 —«Rampas para el acceso diario de embarcaciones»—⁶⁹.

Por otra, en segundo lugar, su Capítulo I, compuesto por un artículo único, modifica la Ley 8/2002, de 30 de octubre, por la que se crea el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA). La nueva institución pasará a denominarse «Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental» (IMIDA). Entre sus nuevas

⁶⁹ Su escaso contenido normativo, más propio de una instrucción administrativa que de una Ley, establece que: “Con el fin de disuadir el fondeo incontrolado, se realizarán las siguientes acciones: a) Se construirán rampas de acceso diario a embarcaciones. b) Se señalarán con carteles informativos todas las rampas de accesos al Mar Menor con consejos de navegación segura y respetuosa con el medio ambiente”.

funciones de naturaleza ambiental, se incluye la “dirección y gestión del Observatorio del Mar Menor que debe promover los estudios e investigaciones que permitan la sostenibilidad del Mar Menor y monitorizar su estado” (art. 3. 1, letra i). Dicha previsión se desarrolla en sucesivos preceptos que atribuyen estas nuevas funciones ambientales del ente de investigación de la CARM tradicionalmente dedicado a la tecnología agraria y alimentaria⁷⁰.

Esta nueva disposición modifica de manera indirecta, o complementa, las previsiones de naturaleza organizativa de la Ley 3/2020 y su verdadera razón de ser se encuentra en la necesidad de prestar ropaje institucional a la pronta recepción de fondos europeos.

6.2. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (II): DECRETO-LEY 5/2021, DE 27 DE AGOSTO

La E. de M. del Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor⁷¹ destaca que:

“El estado ecológico del Mar Menor se encuentra en una situación crítica, habiendo sufrido un grave episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021, con especial gravedad en los días 20 y 21 de agosto de 2021, con el resultado de una mortandad masiva de peces en la denominada cubeta sur del Mar Menor...”. El riesgo de un mayor agravamiento de la situación se reconoce a continuación dado que “... la entrada de aguas y nutrientes de la cuenca vertiente se mantienen muy activas, generándose una elevada demanda de oxígeno que se traduce en situaciones de hipoxia en algunas

⁷⁰ [Sitio web del IMIDA.](#)

⁷¹ BORM, núm. 200, de 30 de agosto de 2021 (suplemento).

Por su parte, el BORM, núm. 203, jueves 2 de septiembre de 2021, contiene la corrección de error del Decreto-Ley 4/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor por la cual este pasa a numerarse correctamente como Decreto-Ley 5/2020.

Podemos conjeturar que efectivamente la modificación de la Ley 3/2020 formaba parte del Decreto-Ley 4/2020 pero alguien, a última hora, debió caer en la cuenta de la conveniencia de “trocear” el paquete legislativo, como si fuera un contrato público o un proyecto a efectos de EIA, de modo que la reforma de la Ley del Mar Menor no formara parte de una norma regresiva en materia de protección ambiental. Las prisas de última hora a finales del mes de agosto debieron hacer el resto para que se produjera este error garrafal.

Por su parte, la Resolución por la que se ordena la publicación del acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, de fecha 13 de septiembre de 2021, por el que se acuerda la convalidación del Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor en BORM, núm. 223, del sábado 25 de septiembre de 2021.

localidades del Mar Menor, debido a que está en un periodo de alta producción primaria, máxima actividad biológica y baja saturación de oxígeno por las altas temperaturas. Los periodos con olas de calor y vientos flojos serán probablemente críticos y una estratificación forzada por la entrada de masas de agua con menor densidad que la del fondo del Mar Menor pueden dar lugar a una crisis anóxica importante en el Mar Menor”.

Esta situación “... impone actuaciones extraordinarias de carácter urgente para revertir cuanto antes el proceso de degradación ambiental, actuando sobre las presiones que se han identificado como causantes del mismo, tales como reducir aún más los plazos de tramitación de los expedientes de restitución de cultivos para revertir a su estado natural las explotaciones que carecieran de derechos de riego, y los expedientes sancionadores por incumplimiento de las obligaciones impuestas en esta Ley para impedir la entrada de nutrientes al Mar Menor procedente de la actividades agrícolas...”.

Queda así justificado el presupuesto habilitante para la aprobación del presente Decreto-Ley cuyas modificaciones de la Ley 3/2020 pueden sintetizarse del siguiente modo.

Por una parte, de la Sección 1^a —«Medidas aplicables a las explotaciones agrícolas situadas en las zonas 1 y 2» (arts. 27-49) — de su Capítulo V —«Ordenación y gestión agrícola» (arts. 26-54)— se modifican los apdos. 1, 3 y 4 de su art. 33 —«Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica»— para aclarar, en primer lugar, que la firmeza de la resolución administrativa previa de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) por la que se ordena el cese de los cultivos o se prohíben se refiere a firmeza en vía administrativa. Se elimina así la incertidumbre que emanaba de la redacción original que podía dar lugar a tener que esperar a la firmeza judicial para el inicio de las actuaciones de restitución.

En segundo lugar, se suprime el control de la Consejería para las actividades de restitución del regadío a secano cuando se acredite que antes de la actividad de regadío existían cultivos de secano (nueva redacción del párrafo segundo del apdo. 1 del art. 33). Se pretende así facilitar que la restitución de los suelos agrícolas, en vez de suponer una vuelta al “estado natural compatible con el uso forestal” (redacción original) se traduzca en un mantenimiento de la actividad en su modalidad de secano⁷². La remisión a la previsión del apdo. 2 del art. 28 —«Nuevos cultivos o regadíos»— introducida en esta nueva redacción del párrafo parece incluso sugerir que, de la operación de restitución, a modo quizás de compensación, resulte una ampliación de la zona cultivada.

⁷² En el mismo sentido, *cfr.* la modificación del apdo. 3 de este art. 33

En un tercer momento, se modifica el apdo. 1 del art. 34 — «Procedimiento de restitución de cultivos»— en el sentido de que, para que el procedimiento pueda iniciarse, “... la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos debe contar con informe o certificado que reciba del Organismo de Cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, con identificación expresa de polígono, parcela y recinto afectado”. En el mismo sentido, se modifica del apdo. 2 de este mismo precepto: “El procedimiento de restitución se iniciará de oficio por la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, *recibida comunicación del Organismo de Cuenca con indicación de las explotaciones que carecen de derecho de agua, ...*”⁷³.

Además de estas mutaciones, la reforma reduce diversos plazos previstos para las diferentes fases del procedimiento⁷⁴, así como se disminuye la previsión del número máximo de multas coercitivas posibles de cinco a tres en la nueva redacción (apdos. 7 y 9 del art. 34).

Se introduce, en cuarto lugar, un nuevo apdo. u) al art. 81. 3 relativo a las infracciones graves que queda redactado así: “Constituyen infracciones administrativas graves, por incumplimiento de las medidas agrarias exigibles en la Zona 1 y 2: ... u) El uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis en la zona 1, en los términos de la disposición adicional decimotercera”. En efecto, la reforma de la Ley 3/2020 extiende, al introducir una nueva disposición adicional 13^a, a toda la zona 1 la prohibición del uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis que antes quedaba reducida a una franja situada a 1500 metros del Mar Menor⁷⁵.

⁷³ La cursiva es nuestra.

⁷⁴ Así, para la elaboración de la memoria o proyecto a cargo del interesado cuando se determine así en informe técnico. La reducción del plazo se produce de 2 a 1 mes, sin que se aclare si se refiere al informe o a la memoria (art. 34, apdo. 3, párrafo segundo). De 6 a 3 meses para dictar y notificar la orden de restitución (art. 34, apdo. 4). De 2 a 1 mes para proceder a la ejecución subsidiaria de la orden de restitución (art. 34, apdo. 9). De 9 a 6 meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento de restitución (apdo. 2 del art. 84); o, en fin, de 6 a 3 meses para resolver y notificar las órdenes de restablecimiento de la legalidad (apdo. 2 del art. 85).

⁷⁵ La tortuosa redacción de la disp. adic. 13^a —«Limitación de uso de fertilizantes nitrogenados en la zona 1»— queda así:

“Para evitar el riesgo de contaminación por nutrientes provocados por las escorrentías que pudieran generarse en episodios de lluvia extrema y por su cercanía al Mar Menor, *mientras no exista un encauzamiento de dichas escorrentías*, se ha de minimizar la *posible* llegada de nutrientes de origen agrícola al Mar Menor, por lo que con la finalidad

6.3. MODIFICACIONES DE LA LEY 3/2020 (III): LEY 4/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE

La Ley 4/2021, de 16 de septiembre, por la que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor⁷⁶ nos recuerda que la Sección 2ª —«Control de vertidos al mar» (arts. 21-25)— del Capítulo IV —«Ordenación y gestión ambiental» (arts. 18-25)— de la Ley 3/2020 establece el control de vertidos al mar, conteniendo en su art. 21 la prohibición de vertidos al Mar Menor; en el art. 22, la regulación sobre vertidos de aguas pluviales, y en el art. 23, el de aguas freáticas.

Sin embargo, la repetición de los episodios de anoxia en sus aguas causadas por la descomposición de toneladas de material orgánico, las altas temperaturas y los vertidos que recibe ponen en una delicada situación el ecosistema marmenorenses. El legislador regional considera por tanto que “es necesario ir un paso más allá en la protección de este tesoro medioambiental de la Región de Murcia en particular y de España en general” e impulsar aún más las medidas para su protección. Se modifican de este modo los apdo. 1 del art. 21⁷⁷, precepto al que se le añaden dos nuevos apartados 3 y 4⁷⁸; el

de afianzar la consecución de los fines previstos en el artículo 3 de esta Ley, la fertilización agrícola en la zona 1 estará limitada durante dos años, *o hasta que se habiliten infraestructuras para el encauzamiento de las citadas escorrentías*, de la siguiente forma:

a) Se prohíbe en su totalidad el uso de fertilizantes que contengan nitrógeno inorgánico o de síntesis.

b) Se permite el uso de fertilizantes orgánicos, que contengan en su composición nitrógeno, tales como acondicionadores de suelo autorizados en agricultura ecológica, o soluciones a base de microorganismos como los fijadores de nitrógeno atmosférico o similares, o capaces de aumentar sus poblaciones en el suelo, en las dosis máximas establecidas en los distintos preceptos de la Ley.

Quedan excluidas de la limitación prevista en esta disposición aquellas técnicas de cultivo que impiden totalmente la lixiviación, como los cultivos hidropónicos con sistemas de recirculación.

No será de aplicación lo recogido en esta disposición adicional en las áreas situadas a menos de 1500 metros del mar menor, por tener las mismas restricciones específicas recogidas en el artículo 29.4 de la presente Ley”.

⁷⁶ BORM, núm. 220, miércoles 22 de septiembre de 2021.

⁷⁷ “1. Se prohíben con carácter general los vertidos al Mar Menor de cualquier tipo o naturaleza, exceptuando los de aguas pluviales y *los de aguas freáticas*, siempre que estos últimos se realicen a través de conducciones y/o desagües, en cuyo caso solo se permiten para aquellos supuestos en los que no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable para su eliminación por otros medios y siempre se deberá garantizar que dispongan de un sistema previo de desnitrificación. Los vertidos al mar desde buques y aeronaves se regularán por su legislación específica”.

Se elimina la expresión “evacuación de aguas freáticas” que se sustituye por la cursiva en el texto (la cursiva es nuestra).

⁷⁸ “3. Quedan exceptuados de la prohibición de vertido, los vertidos que se produzcan de manera fortuita procedentes de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de

apdo. 3 del art. 22⁷⁹; nuevo rótulo del título del art. 23⁸⁰, del que se modifican además los apdos. 1, 2 y 3 y se le añade un nuevo apdo. 4⁸¹.

las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, en situaciones de anomalías en su funcionamiento o incidencias técnicas en las infraestructuras de recogida.

4. No estará prohibida la aportación de agua al Mar Menor de salinas adyacentes con el objetivo de oxigenar determinadas zonas en situación grave de anoxia, siempre que el agua de aportación cumpla con los parámetros de vertido, debiendo ser autorizada por la consejería competente en materia de vertidos desde tierra al mar, mediante el procedimiento establecido para ello de conformidad con la Ley de Costas y su reglamento de aplicación”.

El nuevo apdo. 3 es una repetición de la modificación realizada en el apdo. 3 del art. 22 (*vid. infra*)

⁷⁹ “3. Se incluirá en los términos de la autorización los vertidos que se produzcan de manera fortuita procedentes de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, en situaciones de anomalías en su funcionamiento o incidencias técnicas en las infraestructuras de recogida.

El responsable de la gestión de la infraestructura deberá evitar y prevenir los posibles accidentes o incidentes (fallos de funcionamiento, fugas), que puedan producir vertidos al Mar Menor. Para ello, deberá implantar medidas preventivas que garanticen el buen funcionamiento de todos los equipos e instalaciones.

Cuando se produzca de manera fortuita el vertido al Mar Menor procedente de aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, el responsable de la gestión de la infraestructura deberá comunicar el vertido, de manera inmediata, a la consejería competente en materia de vertidos de tierra al mar, justificando motivadamente las razones por las que se ha producido dicho vertido, e incluyendo una estimación de la duración del mismo, caracterización del vertido y caudal vertido.

En todo momento el responsable de la gestión de la infraestructura deberá adoptar las medidas necesarias al objeto de minimizar la duración del vertido.

El vertido de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las redes de aguas pluviales, únicamente contemplarán el vertido al Mar Menor cuando no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable”.

⁸⁰ El anterior de «Vertido de aguas freáticas» se sustituye por la nueva denominación «Vertidos de aguas freáticas y vertido fortuito de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor».

⁸¹ “1. Los vertidos de aguas freáticas a través de conducciones y/o desagües, así como el vertido fortuito de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor deberán ser autorizados por la consejería competente en materia de vertidos desde tierra al mar, mediante el procedimiento establecido para ello de conformidad con la Ley de Costas y su Reglamento de aplicación.

2. En el caso de vertidos de aguas freáticas se evitará la introducción de contaminantes al Mar Menor, mediante la imposición de medidas de tratamiento y desnitrificación de esas aguas, asegurando que la entrada de nutrientes al Mar Menor se sitúe por debajo de los límites establecidos.

3. Los vertidos de aguas freáticas solo se admitirán hasta que entren en funcionamiento las infraestructuras previstas en el proyecto Análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena, que permitan evacuar estas aguas, junto con las aguas procedentes del acuífero, para su tratamiento centralizado. En todo caso,

6.4. LA PUBLICACIÓN DE LA «ESTRATEGIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS DEL SISTEMA SOCIO-ECOLÓGICO DEL MAR MENOR Y SU ENTORNO»

El Consejo de Gobierno CARM ha aprobado finalmente la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) en el Mar Menor y su entorno⁸².

Ciertamente, la GIZC en la CARM sufre un importante retraso. Desde 2016 sólo se encuentra en trámite precisamente esta relativa al Mar Menor cuya última noticia hacía referencia a la formulación de declaración ambiental estratégica (DAE)⁸³ pocos días después de la mortalidad masiva de peces y crustáceos por anoxia que se manifestó el día 12 de octubre de 2019⁸⁴. De forma paralela, el 10 de octubre de 2019, se había aprobado el

dichos vertidos no serán admitidos más allá de tres años desde la entrada en vigor de la presente ley.

4. El responsable de la gestión de la infraestructura de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor deberá evitar y prevenir los posibles accidentes o incidentes (fallos de funcionamiento, fugas), que puedan producir vertidos al Mar Menor. Para ello, deberá implantar medidas preventivas que garanticen el buen funcionamiento de todos los equipos e instalaciones.

Cuando se produzca de manera fortuita el vertido al Mar Menor procedente de aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de la infraestructura de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, el responsable de la gestión de la infraestructura deberá comunicar el vertido, de manera inmediata, a la consejería competente en materia de vertidos de tierra al mar, justificando motivadamente las razones por las que se ha producido dicho vertido, e incluyendo una estimación de la duración del mismo, caracterización del vertido y caudal vertido.

En todo momento el responsable de la gestión de la infraestructura deberá adoptar las medidas necesarias al objeto de minimizar la duración del vertido.

Con carácter general, la duración del vertido asociado a los aliviaderos u otros elementos de seguridad de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor no debe ser superior a 48 horas.

El vertido de los aliviaderos u otros elementos técnicos de seguridad de las infraestructuras de recogida de aguas para evitar la entrada de nutrientes al Mar Menor, únicamente contemplarán el vertido al Mar Menor cuando no exista alternativa técnica, económica y ambientalmente viable”.

Subrayamos la eliminación a los Municipios (“ayuntamientos”) que incluía la redacción original del apdo. 2 de este precepto.

⁸² [Sitio web de la CARM.](#)

⁸³ Resolución, de 22 de octubre de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente (BORM, núm. 253, de 2 de noviembre de 2019).

⁸⁴ Sobre este episodio de anoxia y mortalidad masiva, *vid.* RUIZ, J. M., *et al.*, *Informe de evolución y estado actual del Mar Menor en relación al proceso de eutrofización y sus causas. Informe de asesoramiento técnico del Instituto Español de Oceanografía*, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020, en concreto pp. 63 y ss. Merece ser destacado que, tal y como indica la p. 68 del referido informe, no se trató de un mero evento aislado a escala local, sino un reflejo del estado de la laguna en su totalidad: “si bien la mortalidad

Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y de su franja litoral que estaba igualmente pendiente desde hacía muchos años.

Esta «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno» se aprobó en abril de 2021⁸⁵. Como el propio documento reconoce, “*hace varias décadas que existe una preocupación institucional por la evolución del Mar Menor. En su estudio de 1985 el CEOTMA relacionó el estado del ecosistema lagunar con las actividades económicas del entorno (agricultura, turismo...), y el patrón de urbanismo y ordenación del territorio que se estaba desarrollando. En sus conclusiones dicho informe afirmaba que no existía correspondencia entre la unidad de funcionamiento laguna-entorno con un modelo tan fragmentado de gestión institucional*” (p. 13)⁸⁶.

Sorprende de manera extraordinaria que el documento definitivo publicado afirme que “en términos generales puede afirmarse que los instrumentos 1, 2 y 3 están creados, y las fases 1 y 2 del proceso están en estado muy avanzado con resultados importantes. Todo ello apunta a que el presente trabajo se inscribe, de forma clara, en la fase 3 del proceso descrito, o Elaboración de la Estrategia” (p. 15) que, conforme al cronograma que en el propio documento se inserta, se corresponde con el año 2014.

6.5. EL FOMENTO DE ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y CONSERVACIÓN DE ESPECIES

Otras acciones relacionadas con el Mar Menor de las que deja constancia el boletín oficial hacen referencia a las subvenciones que reciben las Universidades murcianas para llevar adelante diversas actividades de investigación y de conservación. Así, la concedida a la Universidad de Murcia para la cría *ex situ* de *Pinna nobilis*⁸⁷ y para la creación del Banco de Especies Protegidas y Singulares del Mar Menor⁸⁸; y, a la Universidad

masiva de animales marinos se hizo visible ... el día 12 de octubre, hay que destacar que no era más que una pequeña parte de lo que venía ya ocurriendo semanas antes en toda la laguna a partir de 4 m de profundidad. Es decir, no se trató de un evento a escala local sino a escala de toda la laguna”.

⁸⁵ BORM, núm. 83, de 13 de abril de 2021. Su contenido completo en <https://sitmurcia.carm.es/estrategias-territoriales>.

⁸⁶ El informe referido es el del CEOTMA (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), *Ordenación Territorial de la Zona del Mar Menor y su Entorno —Serie Divulgación y Síntesis*, núm. 4, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1985.

⁸⁷ La Gran Nacra del Mediterráneo (*Pinna nobilis*) ha sido reconocida oficialmente y clasificada como una especie “en peligro crítico”. Vid. IUCN, “[Crisis de la Gran Nacra del Mediterráneo \(Pinna nobilis\)](#)”.

⁸⁸ Decreto 82/2021, de 15 de abril, de modificación del Decreto 65/2020, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de la subvención, otorgada mediante concesión directa, por la Consejería de Agua, Agricultura,

Politécnica de Cartagena (UPCT) para el desarrollo y continuación del proyecto sobre modelado de alta resolución sobre intercambio de agua entre el Mar Menor y el Mediterráneo⁸⁹.

No sólo las Universidades son beneficiadas con estas subvenciones directas, sino que otro tipo de entidades reciben fondos públicos para la promoción de actividades caracterizadas como de promoción de los valores ambientales del Mar Menor. Así, en esta ocasión⁹⁰, la otorgada a la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Cartagena (COEC), en el marco del anunciado Convenio "Mar Menor 2021" entre la CARM y esta organización, para el desarrollo de actuaciones de divulgación, formación y asesoramiento ambiental a los empresarios de la Comarca del Campo de Cartagena⁹¹. Destaca el Gobierno regional, en la E. de M. del Decreto, que la COEC "es una asociación seriamente comprometida con el medioambiente y prueba de ello ha sido la creación de una Comisión de trabajo de Medioambiente en el año 2000, y otra específica del Mar Menor, nacida en el 2016, encargadas precisamente de analizar la problemática existente en este ámbito geográfico, proponer soluciones y estudiar la normativa existente, explicando sus consecuencias a las asociaciones que integran la Confederación así como la manera de adaptarse a la misma, habida cuenta de que la legislación ambiental es una de las ramas del Derecho más cambiante, lo que exige tener un permanente conocimiento de las disposiciones vigentes a fin de evitar eventuales daños medioambientales y posibles sanciones".

Ganadería, Pesca y Medio Ambiente a favor de la Universidad de Murcia para la cría *ex situ* de *Pinna nobilis* y creación del Banco de Especies Protegidas y Singulares del Mar Menor (BORM, núm. 90, miércoles 21 de abril de 2021). Asimismo, con el mismo objeto, Decreto 107/2021, de 27 de mayo (BORM, núm. 125, miércoles 2 de junio de 2021). Corrección de errores por omisión de publicación de los anexos en BORM, núm. 143, jueves 24 de junio de 2021).

⁸⁹ Decreto 88/2021, de 22 de abril, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la subvención, otorgada mediante concesión directa, por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, a favor de la Universidad Politécnica de Cartagena, para el desarrollo y continuación del proyecto sobre modelado de alta resolución sobre intercambio de agua entre el Mar Menor y el Mediterráneo. Modelización operacional. Sistema de Modelado Oceanográfico Regional del Mar Menor; y Decreto 127/2021, de 25 de junio, de modificación del anterior (BORM, núm. 100, martes 4 de mayo de 2021 y núm. 159, martes 13 de julio de 2021, respectivamente).

⁹⁰ En ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2021)", *op. cit.*, pp. 5-6, ya se dejó constancia de la recibida por la Confederación de Empresarios de la Región de Murcia (CROEM).

⁹¹ Decreto 154/2021, de 29 de julio (BORM, núm. 180, viernes 6 de agosto de 2021).

Incluso, podría ser incluido en este apartado de subvenciones la que se otorga a la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores para la recogida de residuos del mar, si bien su ámbito es más amplio al venir referido a “la recogida de residuos sólidos marinos por parte de los pescadores enrolados en barcos de la modalidad de arrastre con puerto base en la Región de Murcia pertenecientes a las cofradías integradas en la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores” (art. 1. 1)⁹².

La próxima llegada de fondos europeos en el marco del programa «Next Generation EU» va a significar indudablemente el reforzamiento de líneas de actuación preferentes para el Gobierno de la CARM, muchas de las cuales se articulan a través de estos mecanismos de subvenciones directas⁹³.

6.6. LA DENOMINADA «GOBERNANZA DEL MAR MENOR»: NUEVA CONFIGURACIÓN DE ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN

La Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, recoge, en su capítulo II, bajo la denominación de «Gobernanza del Mar Menor», los diferentes órganos colegiados de consulta y participación en este ámbito: Comisión Interadministrativa para el Mar Menor, Consejo del Mar Menor (antes Comité de Participación Social), Comisión Interdepartamental del Mar Menor y el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor. Muchos de ellos son órganos que ya estaban creados y el Gobierno de la CARM propone su reconfiguración.

En concreto, el denominado «Consejo del Mar Menor» previsto en el art. 7 de la Ley 3/2020 como el máximo órgano colegiado consultivo y de participación en materia de protección integral del Mar Menor viene a sustituir al anterior «Comité de Participación Social del Mar Menor». Además de las funciones que este tenía asignadas, el citado art. 7 le otorga funciones de propuesta y seguimiento, al establecer que podrá dirigir iniciativas y proponer actuaciones a los distintos órganos con competencias en la protección del Mar Menor, dando cuenta al mismo de las estrategias, programas y actuaciones para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor, así como de las políticas aplicadas en el entorno del Mar Menor.

⁹² Decreto 118/2021, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar mediante concesión directa por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, para la recogida de residuos del mar en 2021 (BORM, núm. 136, miércoles 16 de junio de 2021).

⁹³ Téngase en cuenta en este sentido la aprobación del Decreto-Ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia (BORM, núm. 204, viernes 3 de septiembre de 2021).

Por su parte, el art. 8 de la Ley 3/2020 conforma al «Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor» como un órgano colegiado consultivo, dependiente de la Consejería competente en materia de medioambiente que prestará asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas y actuaciones que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor y podrá proponer programas o actuaciones, así como los estudios de investigación necesarios, relacionados con los problemas ambientales del Mar Menor. De igual modo, en el apdo. 5 del citado artículo se señala que la determinación de su composición y régimen de funcionamiento se determinará mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Este Comité Científico queda configurado dentro de la Estrategia de Gestión integrada de Zonas Costeras del Mar Menor y su entorno, como un órgano integrado por investigadores de las instituciones científicas del Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, académicos de las universidades murcianas y otros que tengan especialistas en temas de interés para la estrategia, con funciones de asesoramiento a la Unidad de Coordinación del Mar Menor. Se debe señalar también, que el Comité de Asesoramiento Científico desarrollará su actividad a instancias de la Administración regional, a propuesta de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor o por iniciativa propia. Estará compuesto además por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor y por personal científico especializado propuesto por distintos centros de investigación, colegios profesionales y universidades con reconocida experiencia en sus ámbitos de actuación⁹⁴.

El BORM recoge sendos anuncios de proyectos de Decretos que regulan la composición y funcionamiento de los mencionados órganos⁹⁵.

⁹⁴ Para un acercamiento a la realidad del funcionamiento de este órgano *vid. La Verdad*, "[Otros cuatro expertos abandonan el Comité Científico del Mar Menor](#)", 22 octubre 2019. También en *El Mundo*, "[Oleada de dimisiones, desencuentros y acusaciones en el comité científico que estudia el Mar Menor](#)", 23 de octubre de 2019.

⁹⁵ Anuncios de la Dirección General del Mar Menor por el que se someten a trámite de audiencia e información pública los proyectos de decretos por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor y del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor (BORM, núm. 132, viernes 11 de junio de 2021). El contenido de ambos proyectos se puede consultar en el sitio *web* «[Canal Mar Menor](#)». A fecha de marzo de 2022, ambos decretos continúan sin ser aprobados.

6.7. LA NECESIDAD DE CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS⁹⁶ Y LOS RIEGOS ILEGALES: LA INSPECCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

La aprobación del «Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas»⁹⁷ persigue supervisar y controlar para el trienio 2022-2024 el cumplimiento de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor por parte de las explotaciones agrícolas. En este sentido, se tratará de identificar y delimitar aquellas que no se encuentren inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias de la CARM, constatar la transformación de terrenos de secano en regadío no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas sobre la base de la información que se reciba de la CHS, investigar accidentes o incidentes provocados por las explotaciones agrícolas con efectos en el Mar Menor y verificar las denuncias que se formulen y ofrezcan indicios racionales de la comisión de una infracción.

La eficacia de la ejecución de este plan exigirá sin duda una mejor coordinación que la desempeñada hasta ahora por parte de la Dirección General del Agua con otras Direcciones Generales de la CARM, con la CHS y, sobre todo, con el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA).

⁹⁶ La contaminación por nitratos de origen agrícola y ganadero constituye un problema sin resolver. En relación a España, en las conclusiones del *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros para el período 2016-2019* {SWD(2021) 1001 final} se deja constancia de que “A pesar de los considerables esfuerzos realizados por la mayoría de los Estados miembros y los agricultores que, respectivamente, diseñaron y aplicaron medidas para mitigar las fugas de nitratos hacia las aguas, los datos sobre la calidad del agua muestran que el nivel de aplicación y ejecución sigue siendo insuficiente para alcanzar los objetivos de la Directiva, treinta años después de su adopción y pese a algunos avances:

– Varios Estados miembros registran mala calidad del agua en todo su territorio y un problema sistémico para gestionar la contaminación por nutrientes procedentes de la agricultura: ... España... Por consiguiente, diversos Estados miembros deben adoptar con urgencia medidas adicionales para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre nitratos, en especial ... España...”.

Vid. infra apdo. III. 3 en esta misma crónica para el intento de control de la contaminación por purines de las granjas

⁹⁷ Orden, de 6 de septiembre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de aprobación del Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas para el trienio 2022-2024, para el control de las medidas previstas en el capítulo V y [artículo 57](#) de la [Ley 3/2020, de 27 de julio](#), de recuperación y protección del Mar Menor (BORM, núm. 210, viernes 10 de septiembre de 2021).

7. VALORACIÓN GENERAL

7.1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA FALTA DE EFECTIVIDAD E INAPLICACIÓN DE LA DIRECTIVA HÁBITATS EN EL ENTORNO DEL MAR MENOR

Ya se ha advertido que durante el año 2021 ha tenido lugar la aprobación de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socioecológico del Mar Menor y su entorno (Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo) en desarrollo de la LOTURM 13/2015, de 30 de marzo⁹⁸ que establece un marco de gestión global adaptado a las especiales características del ecosistema del Mar Menor, cuya finalidad es que éste alcance y mantenga un buen estado ambiental de manera que permita un desarrollo socioeconómico sostenible de su entorno. Se trata de un instrumento planificador que, sin duda, llega demasiado tarde, pues la gravedad de los hechos radica en haber desplegado una actividad agrícola, aunque también ganadera, en las inmediaciones del Mar Menor, con las consecuencias ecológicas que ello comporta para un espacio Red Natura que ya cuenta con la categoría de ZEC.

Además de esta falta de planificación previa, es evidente que algunas actividades que se han autorizado –recuérdese que la ampliación de regadíos de la que ha sido objeto la zona en los últimos años–, requiere autorización autonómica y concesión de usos de la Confederación Hidrográfica del Segura (en adelante, CHS)–, o se han permitido sin autorización porque se han desarrollado notoriamente, o se han desarrollado de modo clandestino en las inmediaciones del Mar Menor, han contravenido el art. 6 de la Directiva Hábitats (en adelante, DH). Puede pensarse que las excepciones a la prevalencia de la conservación de la Red Natura 2000 han sido mal interpretadas en la CARM, en la medida en que se ha sobreestimado el concepto de “razones imperiosas de interés público”, que sólo procede aducir si la evaluación de repercusiones a la red Natura 2000 es negativa, no cuando ha sido positiva, como imaginamos que es el caso, consultando a la Comisión Europea. Debería haberse evitado que una evaluación de repercusiones positiva haya ocultado la ponderación previa de los intereses de conservación Red Natura y otros que entran, sin duda, en conflicto, pues dicha ponderación cabe en un momento posterior a la formulación de una evaluación de repercusiones negativa.

⁹⁸ Declaración Ambiental Estratégica (Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 22 de octubre de 2019).

Debe recordarse que este emblemático lugar fue propuesto como LIC por la CARM en el año 2000. Desde entonces, no se aplicaron medidas de protección más allá de las que derivaban de su condición de paisaje protegido de conformidad con el ordenamiento jurídico interno (entonces la Ley regional 4/1992 y las leyes estatales 4/1989 y después 42/2007). No obstante, como acaba de exponerse, debía haberse aplicado el régimen de protección preventiva que derivaba de la DH, que obligaba a someter a un procedimiento de evaluación de no afección al espacio Red Natura 2000 a las actividades que pudieran incidir negativamente en dicho espacio, esto es, no cabía autorizar actividades que pudieran poner en peligro alterando significativamente las características del espacio (STJUE, de 14 de septiembre de 2006). Una vez aprobada la lista de LIC propuestos por el Estado español sería aprobada por la Comisión Europea (2006) y, desde entonces, resultaron de aplicación las medidas de protección contenidas en los apdos. 2 a 4 del art. 6 de la DH. Es evidente que la aplicación del art. 6 de la DH habría impedido todos los nuevos regadíos e instalaciones desde 2000 pero sobre todo desde 2006 en las inmediaciones del Mar Menor.

En relación con lo anterior, debe traerse a colación el procedimiento de infracción contra España por incumplimiento de la DMA como consecuencia de la contaminación por nitratos derivada de la actividad agrícola, que comenzó en 2018 con la correspondiente carta de emplazamiento que comprende el uso de nitratos en el Campo de Cartagena, que a su vez es responsable de la eutrofización del Mar Menor. La Comisión Europea determinó que las medidas que se habían adoptado hasta entonces no enfrentaban de manera efectiva los problemas de eutrofización en espacios protegidos y faltaban por designar zonas vulnerables a los nitratos. En diciembre de 2020 la Comisión remitió un dictamen motivado que daba a España un plazo de tres meses para adoptar medidas tendentes al cumplimiento de la Directiva de nitratos. Ello llevó a la Asamblea Regional a aprobar la LPMM, que introduce medidas restrictivas sobre los regadíos y el uso de nitratos en el Campo de Cartagena, a la CHS a acordar la protección del acuífero de la comarca y al Ministerio para la Transición Ecológica a aprobar el reciente Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, dirigido a endurecer las medidas de control sobre los nitratos y lograr la contaminación cero, preservando los ecosistemas y logrando un sistema alimentario saludable, justo y medioambientalmente sostenible en cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo. Todo apunta a que en el caso del Mar Menor se ha inaplicado, no sólo la Directiva de nitratos, sino también el Derecho de la biodiversidad europeo, por lo que el precedente sentado por la STJUE, de 24 de junio de 2021, en el caso Doñana (asunto C-559/19. Comisión/España) parece que va a reproducirse en el caso del Mar Menor.

7.2. LA AÑADIDA INAPLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Para dar cuenta completa de los incumplimientos de Derecho europeo en el caso del Mar Menor, la lista de Directivas incumplidas se completa con la contravención de la Directiva de responsabilidad ambiental, además del derecho interno sobre protección y restauración de dominio público.

Un adecuado análisis de las responsabilidades derivadas de cada una de las actuaciones y omisiones que han tenido lugar en las inmediaciones del Mar Menor debe partir del trazado de una línea del tiempo, en la que destacarían tres hitos fundamentales que determinarán cuál ha sido el régimen jurídico aplicable en cada momento.

En primer lugar, la propuesta del Mar Menor como LIC, lo que implicó la obligación de no alterar significativamente las características del lugar, relevante en orden a determinar la responsabilidad derivada de la inaplicación de la DH a la que nos hemos referido. En segundo término, la aprobación de la propuesta del LIC, de la que debía haber derivado la aplicación de los apartados 2-4 del art. 6 DH, en consonancia con la Ley 42/2007, que recordemos que introduce la evaluación de repercusiones a espacios Red Natura 2000. Y, finalmente, la reciente declaración de ZEC, de la que se dio cuenta en el último informe, y la simultánea aprobación del plan de gestión (2019), con demasiados años de retraso respecto del plazo que contempla la DH, mientras se desplegaba una ilimitada ampliación de regadíos. Por incumplimientos similares, como señalábamos *supra*, el TJUE condenó al Estado español (TJUE Asunto 559/2019, de 24 de junio de 2021), en la medida en que no contempló la alteración de hábitat como consecuencia de la extracción de aguas en el espacio natural de Doñana.

Mas dicho análisis debe también investigar, y así está sucediendo en sede penal, primero hasta qué punto las diversas Administraciones competentes, esencialmente la CH y la CARM, además de haber autorizado algunas actividades contraviniendo la DH, conocían o debían haber conocido el ejercicio de actividades agrícolas sin autorización o la realización de vertidos no autorizados o el empleo de instalaciones de desalación sin autorización (utilizadas de modo clandestino bajo tierra). Y, en segundo lugar, si alguna de las actividades desarrolladas en las inmediaciones del Mar menor es constitutivas de infracción penal.

Dejadas a un lado las respuestas que correspondan a dichos interrogantes, que deberán ser determinadas en vía judicial, interesa destacar que en los últimos años se han tramitado, y en algunas ocasiones culminado, los correspondientes procedimientos sancionadores en la aplicación del

TRLA por la realización de vertidos sin autorización, por captación de aguas sin autorización, por instalar y utilizar desalobradoras sin autorización y también alguna orden de precinto de naturaleza no sancionadora. La “aparente” incógnita que se plantea ahora es quién, la CH o la CARM, debe ejercer la acción de restauración del Mar Menor como espacio integrado en la Red Natura 2000 que ha llevado al retraso en la adopción de medidas de evitación de daños y en la exigencia de la restauración a los responsables de la contaminación⁹⁹.

Debe señalarse que respecto de los daños derivados de infracciones que han sido objeto de un procedimiento sancionador, el art. 118 de la LA, señala a este respecto que, *1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.* Por su parte el art 323 del RDPH reproduce en parecidos términos, aunque no idénticos, el art. 118 TRLA. estableciendo que *“1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores deberán reponer las cosas a su estado anterior y, cuando no fuera posible, indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico”*. El precepto no habla de “posibilidad de ser obligados” sino que da por hecho que serán obligados, aunque al hablar de infractor, está dando por sentado que se trata de una consecuencia jurídica accesoria a un procedimiento sancionador, aunque no se hubiera impuesto la sanción, cabe pensar que por eventual prescripción.

Sin ser este el lugar para abordar la compleja cuestión relativa a la regulación de la acción de reparación y de las obligaciones de restitución de los bienes de dominio público natural, concretamente del dominio público hidráulico y especialmente del dominio público marítimo-terrestre¹⁰⁰, para

⁹⁹ Interesa destacar que el Informe aplicación del principio quien contamina paga del Tribunal de Cuentas Europeo de 2021, cuestiona que se restaure con dinero público cuando no se ha aplicado el derecho de la responsabilidad ambiental, que parece que ha sido el caso en esta ocasión.

¹⁰⁰ Se trata de una regulación destacadamente heterogénea y que, por dicho motivo, exige una profunda reflexión sobre la naturaleza jurídica de ambos institutos –acción de reparación y obligación de restitución- teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial más reciente vertida sobre el asunto, y especialmente en relación con la prescripción de ambos institutos, en un intento de proponer un homogéneo tratamiento jurídico al alcance de la reparación y restitución dispensado en ambos casos, dirigido a preservar lo que hoy denominaríamos integridad ecológica de los bienes ambientales y/o ecosistemas. Sobre el concepto de integridad ecológica y su relevancia en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental, *vid.* BRIDGEWATER, P., KIM, R. E., BOSSELMANN, K., “Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the

lo que debemos recurrir fundamentalmente al TRLA y a la LC¹⁰¹, en sede de restauración interesa destacar dos aspectos. En primer lugar, que la reparación de los daños al DPH debe exigirla la CH; y, en segundo término, que no cabe decir lo mismo respecto al desmantelamiento de fincas agrícolas causantes de la contaminación del Mar menor.

Sobre este extremo, deben considerarse varios preceptos de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. Su art. 31 determina que para exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados por cultivos sin autorización de la CH, la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, esto es, la CARM, contará con la información que reciba del organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas. Así, sin perjuicio de las competencias que corresponden al organismo de cuenca –concretamente imponer sanciones y restitución de los daños al DPH o indemnización de daños y perjuicios–, con la finalidad de reducir la contaminación causada por los nutrientes de origen agrario y su afección a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno, es decir, con fines de protección ambiental, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos exigirá la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme por el organismo de cuenca, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas (art. 33 LRPMM). En aquellos regadíos que acrediten la previa existencia de un cultivo de secano, igualmente se exigirá la restitución a un estado natural compatible con el uso forestal.

El art. 33.3 LRPMM se ocupa de precisar en qué consiste dicha restitución, esto es, en términos generales eliminar toda instalación o infraestructura de riego que no dé servicio a una superficie con derecho de aprovechamiento de aguas, suprimir todo signo de cultivo, evitar que el suelo quede desnudo, implantando una masa vegetal que incluya la coexistencia de especies arbóreas, arbustivas y herbáceas compatibles con el uso forestal adaptadas al piso climático específico de cada parcela agrícola restituida y demás medidas complementarias de conservación. Cuando el organismo de

Anthropocene?", *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 25, núm. 1, 2014, pp. 61-78.

¹⁰¹ Interesa destacar que la regulación conferida a las obligaciones de restauración en el ámbito del medio marino es prácticamente inexistente. El art. 36 LRPMM se refiere a esta cuestión, estableciendo que "*los incumplimientos de las medidas adoptadas en virtud de los programas de medidas o de las autorizaciones reguladas en la presente ley serán sancionados de conformidad con la legislación sectorial correspondiente*" y nada dice de la restauración

cuenca comunique a la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos la resolución firme en la que se acuerde el cese o prohibición de regadíos no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas, la CA acordará el inicio del procedimiento de restitución que se regula en el art. 34¹⁰².

Queda claro, pues, que la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor obliga a la CARM a iniciar el procedimiento regulado en su art. 34 inmediatamente después de recibir comunicación de la resolución firme que acuerde la cesación o prohibición de regadíos por la CH, esto es, deberá iniciar el procedimiento tendente a la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme de la CH.

¹⁰² 1. El procedimiento de restitución se iniciará de oficio por la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos, y se comunicará a los interesados, con indicación de las condiciones y plazos de ejecución de la restitución que resulten procedentes, concediéndoles un plazo de quince días para que puedan hacer las alegaciones que estimen oportunas. En aquellos casos en que las actuaciones de restitución así lo demanden, el órgano competente podrá exigir la elaboración de una memoria o proyecto de restitución que se ajuste a unos requisitos establecidos, y que se deberá presentar en el plazo indicado en el acuerdo de inicio. Este plazo no podrá ser inferior a quince días ni superior a dos meses.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la orden de restitución, que pone fin al procedimiento, será de seis meses.

3. La orden de restitución otorgará a los obligados un plazo para la ejecución de las actuaciones, que no podrá ser inferior a un mes ni superior a tres meses.

En la fijación del plazo se tendrán en cuenta la extensión del terreno y la complejidad de las actuaciones de restitución que deban ejecutarse.

4. Son personas obligadas solidariamente a la restitución el titular de la explotación y el propietario de la parcela o parcelas afectadas.

5. Si finalizado el plazo para la restitución, ésta no hubiera sido ejecutada, el órgano competente impondrá al titular de la explotación o, en su caso, al titular del terreno multas coercitivas sucesivas, por plazos mensuales y hasta un máximo de cinco, cuyo importe se fijará en el veinte por ciento del coste estimado de la restitución. Las multas coercitivas son independientes y compatibles con las que se puedan imponer en concepto de sanción. Los ingresos de estas multas coercitivas se entenderán afectados a la financiación, en su caso, de la subsiguiente ejecución subsidiaria y, a tal efecto, podrán generar crédito presupuestario desde el momento que sean exigibles. No obstante, tales ingresos no serán en ningún caso reintegrados por cumplimiento posterior de la orden o por falta de aplicación a su destino, ni podrán descontarse de la obligación de reembolso de los costes de la ejecución subsidiaria.

6. Si, una vez impuestas las cinco multas coercitivas previstas en el apartado anterior, los obligados no hubieran cumplido la orden de restitución, el órgano competente procederá en el plazo máximo de dos meses a ejecutarla subsidiariamente, a costa del obligado. El reembolso de los gastos y costes de la ejecución subsidiaria tendrá el carácter de ingreso de derecho público, y podrá exigirse por la vía de apremio.

Hasta aquí, recapitulando lo anterior, debemos señalar, en primer lugar, que la CH es competente para sancionar *ex* TRLA y para exigir la restauración del DPH. Además, puede acordar las medidas provisionales y provisionalísimas correspondientes conforme a la LPAC. En segundo lugar, se afirma que la CARM es competente para exigir, *ex* art. 34 de la LRPMM, la reposición de los regadíos cesados o prohibidos por resolución firme. Asimismo, *ex* art. 79. 2 LPNB, y sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan por infracción del derecho de la biodiversidad, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en los términos de la correspondiente resolución administrativa autonómica.

A la vista de lo anterior, nos encontramos con obligaciones de las AAPP para exigir la reparación de daños, para acordar la suspensión de actividades o el desmantelamiento de actividades ilegales que constituyen infracciones administrativas, unas en manos de la CH y otra en manos de la CA que sólo se puede poner en marcha cuando es firme la resolución sancionadora (restitución de regadíos).

Pero nuestro ordenamiento jurídico administrativo, desde hace unos años, ofrece otras posibilidades jurídicas para conseguir la evitación, la prevención y la reparación del daño a espacios Red Natura 2000. Se trata de la posibilidad de iniciar procedimientos de responsabilidad ambiental *ex* LRMA (sistemáticamente inaplicada), puesto que los operadores causantes de la contaminación se encuentran comprendidos en el Anexo III (realizan vertidos superficiales y subterráneos y, además, los daños afectan a un espacio Red Natura 2000) de la LRMA, que resulta de la transposición de la DRMA.

Es concretamente el art. 7 de la LRMA el precepto que se ocupa de regular las competencias administrativas para su aplicación, partiendo de la competencia autonómica para ejecutar la ley (art. 7.1 LRMA), en la medida en que se trata de una competencia de gestión ambiental, exclusiva de las CCAA (art. 148. 1. 9ª CE). No obstante, para salvaguardar las competencias que la legislación de aguas y la de costas atribuyen a las Confederaciones Hidrográficas y a las Demarcaciones de costas en orden de la protección de los correspondientes bienes de dominio público –señaladamente el procedimiento sancionador y las obligaciones de restauración del DPH a las que nos hemos referido *supra*–, la norma básica estatal sobre responsabilidad ambiental establece que si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afecta a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de titularidad estatal, será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente en cuanto a las medidas de

prevención, de evitación o de reparación que se deban adoptar respecto de dichos bienes (art. 7.2 LRMA) en el procedimiento de responsabilidad que dicha Ley estatal contempla y que tramita la Comunidad Autónoma correspondiente. Se trata de un informe preceptivo y vinculante que no podrá no tener en cuenta, en este caso la CARM, en la resolución del procedimiento.

De este modo, independientemente de que los daños afecten a bienes de dominio público de titularidad estatal, la competencia para iniciar y tramitar el procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental sigue siendo autonómica, pues las competencias sobre dominio público no empecen el obligado ejercicio autonómico de competencias ambientales propias. Se procede, pues, igual que sucede en relación con la regulación del procedimiento de AAI, que tramita la CA, aunque las competencias estatales queden salvaguardadas a través de la incorporación de informes vinculantes que habrán de ser tenidos en cuenta por las CCAA.

Cuando, en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños, establece el art. 7.3 LRMA que aquella aplicará esta LRMA en su ámbito de competencias. Ello, a nuestro juicio, no significa, en ningún caso, que sea la CH o la DC la Administración competente para tramitar el procedimiento de responsabilidad ambiental, sino que éstas aplicarán la LRMA para exigir la reparación de los daños derivados de la infracción o infracciones del TRLA o de la LC, esto es, los daños al acuífero, los daños a los cauces, los daños a la laguna, entre otros. En suma, ello significa que deberán aplicar el Anexo II de la LRMA en los procedimientos sancionadores y de restauración contemplados en el TRLA y en la LC.

Para la prevención, evitación y restauración de daños a otros elementos del medio ambiente, como el suelo cultivado indebidamente (que debe naturalizarse) y que no forma parte del dominio público, es la CARM la que debe iniciar los procedimientos de responsabilidad ambiental correspondientes para la adopción de las medidas de evitación, prevención y reparación precisas, independientemente de que se hayan tramitado o no los procedimientos sancionadores respecto de dichas actividades y, lo que es más importante, independientemente de la firmeza o no de las eventuales resoluciones de la CH que, dicho sea de paso, se recurren sistemáticamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa que, como es sabido, por su sobrecarga de trabajo, se demora unos años en dictar sentencia.

Además de todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que por disposición del art. 7.4 LRMA, cuando deban actuar la CARM y la CH o la DC (esto es, respecto de los vertidos que sigan realizándose al DPH/DPMT sobre los que se haya tramitado un procedimiento sancionador, haya prescrito o no la infracción), *las Administraciones afectadas establecerán aquellos mecanismos de colaboración que estimen pertinentes para el adecuado ejercicio de las competencias establecidas en esta ley, los cuales podrán prever la designación de un único órgano para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes*. Entiende la LRMA que la acción de restauración respecto de las actividades que han sido objeto de un procedimiento sancionador *ex* TRLA o LC se encuentran simultáneamente en manos de la CA por expresa disposición de la LRMA y de la CH y la DM como acciones de reparación del dominio público.

No sucede, en cambio, lo mismo en relación con las medidas de evitación y prevención previstas en la LRMA, que corresponde acordarlas a la CARM, previa instrucción del procedimiento de responsabilidad medioambiental, salvo que hayan sido acordadas por la CH o DC como medidas cautelares del procedimiento sancionador o como consecuencia de una orden en el ejercicio de sus potestades de defensa del dominio público. En todo caso, señala el art. 7.4 LRMA, éstas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, de cooperación y de colaboración.

Pues bien, el instrumento de colaboración arbitrado por el legislador regional en este punto, y en relación con los daños derivados de la actividad agrícola, se contienen en el art. 34 de la LRPMM, que establece que corresponde a la CARM la competencia para exigir la restitución a un estado natural, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH– que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme de la Confederación Hidrográfica. Por tanto, respecto de la restauración de los bienes de dominio público afectados son la CH y la DC, en su caso, quienes tienen que exigir, de conformidad con los arts. 118 LA y 95 LC, la restauración, resultando dicha acción de restauración imprescriptible.

A renglón seguido, debe señalarse que la LRMA dedica su art. 6 a la concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones penales y administrativas, pues el legislador entiende que serán muy frecuentes los casos en que resulte de aplicación la LRMA y, además, los daños ambientales constituyan infracciones administrativas o penales. Se declara, pues, compatible la responsabilidad establecida en la LRMA con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla (art. 6.1). La virtualidad de la LRMA se concreta en que las medidas de prevención, evitación y reparación que permite adoptar en el seno de un procedimiento administrativo ágil, tramitado por la CA, cuya resolución es ejecutiva, sin tener que esperar la tramitación y firmeza de una sanción u orden.

Debe advertirse, en relación con ello que los procedimientos de responsabilidad ambiental son independientes y no se suspenden como consecuencia de la tramitación de procedimientos sancionadores o de procesos penales por los mismos hechos. Y es que la LRMA es una norma para la adopción urgente de medidas, no para la determinación de responsables, cuestión que se precisará, en última instancia, en los procedimientos de responsabilidad penal, administrativa o civil. Así, si se pronunciara primero la jurisdicción penal o contencioso-administrativa, podría no ser necesario aplicar la LRMA si se ha conseguido, a través de los instrumentos tradicionales al servicio de ambas jurisdicciones, la evitación, prevención y restauración.

Los problemas, no obstante, surgirán en relación con la obligación de restauración respecto de los daños que hayan originado dichas infracciones y sanciones. El art. 6.2 de la LRMA establece las siguientes reglas.

En primer lugar, la LRMA se aplicará en todo caso a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos. Y sólo se aplicará a la reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

Por otra parte, la LRMA resultará de aplicación a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, se encuentren o no relacionados en el Anexo III y con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

Y, si por aplicación de otras leyes, piénsese en el TRLA o LC, se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en esta ley, lo cual, en el caso del Mar Menor, lamentablemente no ha tenido lugar.

8. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "El debilitamiento de las funciones territoriales, urbanísticas y ambientales en virtud de la pandemia en Murcia", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 264-324.

- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XII, n. 1, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3067> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 2, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2948> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2020). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 1, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2801> (Fecha de último acceso 26-05-2022)
- El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas, Madrid: Montecorvo, 2002, pp. 253-268

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E.; SORO MATEO, B. Las modificaciones normativas regresivas y alguna relevante victoria ambiental en sede judicial en la comunidad autónoma de la Región de Murcia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.). *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, 2021, pp. 1344-1380. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=1344> (Fecha de último acceso 17-06-2022)

BRIDGEWATER, P.; KIM, R. E.; BOSSELMANN, K. Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the Anthropocene? *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 25, n. 1, 2014, pp. 61-78.

RUIZ, J. M., et al. Informe de evolución y estado actual del Mar Menor en relación al proceso de eutrofización y sus causas. Informe de asesoramiento técnico del Instituto Español de Oceanografía, Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020.

País Vasco: nuevas leyes de administración ambiental y de conservación del patrimonio natural

Iñigo Lazkano Brotóns

SUMARIO: 1. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 1.1. Ley de Administración Ambiental. 1.2. Ley de Conservación del Patrimonio Natural. 2. EJECUCIÓN. 2.1. Reorganización administrativa. 2.2. Aprobación de planes de ordenación territorial y ambientales. 2.3. Protección de Gaztelugatxe. 2.4. Aprobación del reglamento del canon del agua y otras medidas en materia hidrológica y de pesca. 2.5. Medidas de fomento ambiental. 3. JURISPRUDENCIA. 3.1. Efectos de la inconstitucionalidad de la acción pública ambiental. 3.2. Evaluación ambiental y planeamiento. 3.3. Planeamiento e informes sectoriales exigibles. 3.4. Impugnación del decreto sobre instalaciones y actividades de compostaje comunitario. 4. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El año 2021 ha sido el más importante de los últimos años desde el punto de vista de la política legislativa ambiental. Se han aprobado la Ley de Administración Ambiental, que deroga la ley general de protección del medio ambiente de 1998, y la Ley de Conservación del Patrimonio Natural, que sustituye al texto refundido de conservación de la naturaleza de 2014. Además, se ha dictado el reglamento del canon del agua. Desde el punto de vista jurisprudencial, se comienzan a apreciar los negativos efectos prácticos de la declaración de inconstitucionalidad de la acción pública en materia ambiental.

ABSTRACT: 2021 has been the most important in recent years from the point of view of environmental legislative policy. They have been approved the Environmental Administration Law, which repeals the General Environmental Protection Law of 1998, and the Natural Heritage Conservation Law, which replaces the revised nature conservation text of 2014. In addition, administrative regulations have been issued of the water tax. From a case-law point of view, the negative practical effects of the declaration of unconstitutionality of public action in environmental matters are beginning to be appreciated.

PALABRAS CLAVE: Ley de Administración Ambiental. Ley de Conservación del Patrimonio Natural.

KEYWORDS: Environmental Administration Act. Natural Heritage Conservation Act.

1. NOVEDADES LEGISLATIVAS

1.1. LEY DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

El último día de 2021 se ha publicado en el boletín oficial vasco el texto de la ya muchas veces anunciada Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV 262, 31 de diciembre, en adelante LAA). Esta norma deroga la ley general de protección del medioambiente de 1998, pero, a diferencia de aquélla, no tiene vocación de regular todos los ámbitos sectoriales.

La LAA consta de nueve títulos (I. Disposiciones generales. II. Competencias y coordinación de la política ambiental. III. Información y participación pública en materia ambiental. IV. Ordenación de las actividades con incidencia ambiental. V. Evaluación ambiental. VI. Instrumentos de impulso de la mejora ambiental. VII. Inspección y control ambiental. VIII. Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños ambientales. IX. Régimen sancionador ambiental), cinco disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y nueve finales. La ley ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación en el BOPV, esto es el 1 de enero de 2022 (aunque en la inicial versión publicada en castellano -no en euskera- aparecía sorprendentemente una *vacatio legis* de cuatro meses, ello fue debidamente modificado en la corrección de errores, pues no era ese el texto aprobado en sede parlamentaria).

No hay cambios demasiado radicales en las novedades que el texto legal incorpora. La elevada densidad que, en materia ambiental, alcanzan tanto la normativa comunitaria europea como la legislación básica estatal hace que las referencias cruzadas a esas normas sean frecuentes y que el cambio legislativo resida, más bien, en el esfuerzo sistematizador de todo ese ordenamiento. Se evita así la permanencia en el espacio autonómico de normas obsoletas, no formalmente derogadas y que planteaban problemas en su aplicabilidad práctica (por ejemplo, los anexos de proyectos y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental).

No vamos a relatar todas las reformas puntuales que la ley añade al entramado normativo ambiental vasco. Muchas de las pretendidas innovaciones (la compra pública verde, la ecoeficiencia o la ecoinnovación) no lo son tanto si se observa el ordenamiento ambiental en su conjunto. Responden al ineludible efecto de impulso que las leyes ambientales suelen incorporar en desarrollo de principios ya consagrados en el sistema (el desarrollo de la economía circular, el cambio de modelo productivo y de consumo, la descarbonización, la minimización de residuos, la colaboración público-privada, etc). Por ello parece lógico, a los efectos de esta crónica, centrarse exclusivamente en las novedades sustanciales que aporta la ley y que podemos resumir en los siguientes apartados:

- a) Desde el punto de vista organizativo, la LAA modifica la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, configurándolo como un órgano consultivo y de cooperación entre las administraciones públicas y los sectores que representan a los intereses sociales y económicos en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales. La ley suprime la antigua Comisión Ambiental del País Vasco (que era un órgano de coordinación interadministrativa), integrando sus funciones en dicho Consejo Asesor, pero, a su vez, crea un nuevo Órgano de Coordinación de Residuos (presidido por la persona titular del departamento del Gobierno Vasco en materia de medio ambiente, y del que forman parte los representantes de los órganos forales de los tres territorios históricos). También se establece que la administración general de la CAPV, las administraciones forales y las de los municipios de población superior a 10.000 habitantes han de contar, cada una, con un Comité para la Sostenibilidad y Medio Ambiente o bien con entidades de similares características y funciones que pudieran existir.

- b) Se crea Ingurunet-Sistema de Información Ambiental del País Vasco, dependiente del órgano ambiental de la CAPV, cuyo objeto es la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre medio ambiente en la CAPV, generada por toda clase de entidades públicas o privadas productoras de información ambiental, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública, la educación ambiental y la toma de decisiones.
- c) La nueva ley establece unas reglas comunes a todos los regímenes de intervención administrativa ambiental que prevé (sea bajo la forma de autorizaciones o de comunicaciones previas), en cuestiones tales como plazos de inicio de actividad, fines de la intervención, coordinación con la evaluación ambiental, obligaciones de los titulares y de las administraciones, imposibilidad de otorgar licencias municipales de obras sin título ambiental habilitante previo (cuando fuera exigible), capacidad técnica, confidencialidad, transmisión y cese de la actividad. Se generaliza para todos los regímenes de intervención administrativa la regla del no sometimiento a los mismos de las actividades e instalaciones dedicadas a investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.
- d) Se crea, basándose en modelos que ya funcionan en otra CCAA, un nuevo tipo de autorización ambiental: la autorización ambiental única (AAU). La AAU es exigible para las instalaciones que, sin estar sometidas a autorización ambiental integrada, por no estar incluidas en el anejo del texto refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación, requieran alguna o algunas de las autorizaciones que se integran en ella (las de tratamiento de residuos peligrosos y no peligrosos, de instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera, de vertidos industriales de aguas y de productos residuales en el dominio público hidráulico o marítimo-terrestre) o generen gases de efecto invernadero (y hayan de contar con autorización para ello), así como la estaciones depuradoras de aguas residuales con capacidad superior a 100.000 habitantes-equivalente y "otras actividades que, a criterio del órgano ambiental de la CAPV, puedan tener efectos análogos sobre el medio ambiente y la salud de las personas". La integración no modifica el régimen económico-financiero previsto en la normativa de aguas, ni altera las competencias de vigilancia, inspección y sanción que en ese ámbito tienen las administraciones

competentes en esa materia. El régimen jurídico y el procedimiento de obtención de esta nueva AAU reproduce en prácticamente todos sus elementos el establecido para la autorización ambiental integrada, con pequeñas excepciones. El plazo de adaptación de las actividades e instalaciones existentes a esta nueva autorización es de cinco años.

- e) En materia de actividades clasificadas hay tres novedades importantes. Ha de tenerse en cuenta que éste era uno de los pocos ámbitos de la antigua ley de 1998 que había sido objeto de una profunda reforma, en especial para introducir en ciertos casos la técnica de la comunicación previa en lugar de la licencia. Por un lado, el primer aspecto significativo a reseñar es que la LAA excluye del régimen de las actividades clasificadas a las actividades e instalaciones que deban tener una autorización ambiental integrada o una AAU. En tales casos no hará falta disponer de licencia o comunicación previa de actividades clasificadas. En segundo lugar, se cambia el criterio de atribución de la competencia para fijar las medidas protectoras y correctoras en las licencias de actividad por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos (reformando explícitamente la Ley de Territorios Históricos). Si el criterio anterior era que la competencia era foral cuando las actividades o instalaciones se desarrollaran en suelo urbano residencial, la LAA determina ahora que esta competencia de los órganos forales solo se mantiene para los municipios de menos de 10000 habitantes y para los de población superior si así lo solicitan al órgano foral competente, siempre que no afecte a más de un territorio histórico o ente público extracomunitario. Finalmente se señala que en el procedimiento de obtención de la licencia de actividad no es necesaria la notificación de la solicitud a los vecinos inmediatos al lugar (cuestión que había planteado algunos problemas de determinación que han solido acabar en sede judicial), si bien se establece como trámite obligatorio una fase de información pública abierta a toda la ciudadanía (no solo a los interesados).
- f) En materia de evaluación la reforma homogeneiza las denominaciones de los diversos tipos de la misma con lo previsto en la normativa europea y en la legislación básica estatal y se actualizan los anexos en relación a los planes y proyectos sometidos a evaluación ordinaria y simplificada en la línea de los anexos de normas de rango superior (si bien no es una reproducción mimética, pues hay algunas pequeñas variaciones que no alteran significativamente lo ya establecido

a ese nivel). Dos cosas resultan reseñables en materia de evaluación. Por un lado, sorprende que en los procedimientos evaluatorios no se mencione expresamente la posibilidad de resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el sustantivo por parte del órgano de gobierno. Y es que, al no hacerlo, podrían plantearse dudas de si la resolución compete en todo caso al gobierno autonómico (que es el único de ámbito inferior al estatal que viene mencionado expresamente en la legislación básica), incluso cuando el plan o proyecto se incardinara en la competencia foral en aplicación de la Ley de Territorios Históricos. Quizás la referencia genérica del art.7.2.c, que atribuye a los órganos forales la competencia para “la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de evaluación ambiental cuando la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto resida en los órganos forales de los territorios históricos”, pueda resultar suficiente para entender incluido en esa emisión el eventual trámite de resolución de discrepancias, aunque hubiera sido más clarificadora una previsión expresa al efecto. La segunda de las cuestiones a indicar en materia de evaluación es la creación del registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de evaluación, ante el que tales entidades deberán solicitar la inscripción a efectos de posibilitar la consulta efectiva en este tipo de procedimientos.

- g) La LAA detalla con bastante precisión las facultades administrativas de inspección, supervisión, control, restauración de la legalidad, responsabilidad por daños y ejercicio de la potestad sancionadora, estableciendo un dispositivo normativo bastante adecuado que tendría que impedir en el futuro eludir responsabilidades públicas de control por inadecuación de la normativa. En este ámbito los aspectos interesantes a reseñar serían demasiados, bastando algunos a título de ejemplo: se regulan la planificación de la inspección y los programas de inspección, en los que se incluirán las frecuencias de las visitas para los distintos tipos de actividades (regulándose también la publicidad de las actuaciones de inspección); se delimitan las funciones que pueden llevar a cabo las entidades (públicas o privadas) de colaboración ambiental (validación documental, verificación en dependencias, tomas de muestras, mediciones y análisis) habiéndose de garantizar su capacidad técnica, independencia e imparcialidad; se establece la ejecución forzosa de las

medidas de restauración de la legalidad; se regula la responsabilidad por daños medioambientales, tanto significativos (que determinan la aplicación de la Directiva 2004/35/CE y su normativa de transposición) como no significativos (al margen de esa normativa); y se detallan los casos y el alcance de la publicidad de las resoluciones sancionadoras y se establece, solo para las multas firmes, la posibilidad de sustitución por una prestación ambiental.

- h) En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LAA, las instituciones competentes de la CAPV han de adoptar las medidas de naturaleza tributaria que procedan en relación con la imposición del depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.
- i) A través de la LAA se modifican ciertas leyes ambientales autonómicas. Además de la ya citada reforma de la Ley de Territorios Históricos, se da nueva redacción a algunos artículos de la Ley de Sostenibilidad Energética. En concreto, por una parte, para evitar la duplicidad documental en el caso de evaluación de planes y proyectos que requieran estudio de sostenibilidad energética (cuyo contenido se integrará en el estudio ambiental estratégico o de impacto). Además, la previsión de que cada administración pública vasca debería lograr para 2030 que, en el conjunto de sus edificios, dispusiera de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficiente para abastecer el 32 % del consumo de la citada Administración, se sustituye por la exigencia de que dispongan "directamente o por su participación en entidades dedicadas a la producción de energía, de instalaciones próximas de aprovechamiento de energías renovables suficiente para producir energía equivalente" a ese mismo porcentaje. También se atrasa a 21 de diciembre de 2022 la exigencia de que los edificios titularidad de las administraciones públicas vascas cuenten con la certificación energética debidamente inscrita en el registro al efecto (el plazo original era el 1 de marzo de 2020), excluyéndose de esta obligación, entre otros, los edificios o partes de edificios aislados con una superficie útil inferior a cincuenta metros cuadrados. Hay que hacer constar también la modificación de algunos aspectos de la acreditación de entidades para la investigación y recuperación de suelos, prevista en la Ley para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo. Pero lo que más debate ha

suscitado ha sido la reforma de la Ley de Ordenación del Territorio, introducida mediante una enmienda en la última fase de la tramitación parlamentaria de la LAA. Cuestión que, por su importancia, tratamos de manera separada.

- j) La nueva ley introduce un importante cambio en la Ley de Ordenación del Territorio de 1990. Se crea la figura de los proyectos de interés público superior (PIPS). Estos PIPS han de ser aprobados por el Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de medio ambiente, y en ellos deben concurrir el interés general en la consecución de los fines de la LAA (que, si se refieren a los objetivos citados en el art. 1 de la ley, son amplísimos). Los PIPS han de ser promovidos por la iniciativa pública, comprendiendo en ella las entidades, sean de naturaleza pública o privada, integradas en el sector público. La declaración de un PIPS habilita para la integración del proyecto en el planeamiento, lo que implica la modificación directa de los planes de ordenación del territorio cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes y vinculan directamente al planeamiento de los municipios afectados (que deben incorporar las infraestructuras así declaradas). El único tipo de suelo excluido del posible desarrollo de un PIPS es el suelo no urbanizable de especial protección. La aprobación de un PIPS comporta la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución (incluyendo enlaces y conexiones con redes de infraestructura). Las licencias y autorizaciones exigibles se tramitarán por los procedimientos de urgencia y la ejecución de los PIPS está excluida de actos de control preventivo municipal, aunque las obras y actividades derivadas de la misma sí se someten a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Se regulan en la LAA, con cierto detalle, las determinaciones y documentación que han de contener y su procedimiento de elaboración y aprobación, que incluye una fase de información pública general, informe de los municipios afectados e informe de la Comisión de Ordenación del Territorio. En relación a este último se señala su carácter vinculante "en relación con su adecuación a los principios y fines de la actuación pública con relación al territorio, estudio paisajístico de los terrenos y de su entorno y adecuación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor

que resulten afectados e identificación de las determinaciones de estos que hayan de modificarse". Los PIPS pueden ejecutarse a través de concesión. También se incluyen previsiones sobre la revisión, modificación y caducidad de los PIPS.

En suma, una modificación de calado de la Ley de Ordenación del Territorio, que no ha sido objeto de suficiente debate interadministrativo ni social (no en vano nada de esto aparecía en el texto del proyecto de LAA enviado al legislativo vasco), que altera significativamente la escala de jerarquía de los instrumentos de planeamiento territorial, justificándose en la implementación de ciertos proyectos (que han de estar conectados con la protección, conservación y mejora del medio ambiente) para cuyo abordaje puntual ya existía una posibilidad específica en el texto originario de la ley (la remisión al antiguo art. 180.2 de la entonces vigente legislación estatal del suelo y su posible utilización -en las condiciones allí fijadas- por parte del ejecutivo autonómico), que alguien ha tenido considerar insuficiente. Veremos que depara la aplicación de esta reforma, porque se intuye una cierta conflictividad si pretende hacerse un uso habitual y no consensuado de esta técnica, al poner en cuestión el delicado equilibrio estructural del sistema de planeamiento territorial en la CAPV.

1.2. LEY DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

Para preservar los espacios naturales y la biodiversidad, desde un enfoque integral de patrimonio natural, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos encargados de su gestión, integrarse con otras políticas transversales como las de cambio climático, y favorecer nuevas oportunidades en el sector primario, para conjugar protección del patrimonio natural con desarrollo económico y social, se ha dictado la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi (BOPV 246, 10 de diciembre). Esta ley (en adelante, LCPN) deroga la de conservación de la naturaleza del País Vasco (que se dictó originariamente en 1994 y fue sustituida por un texto refundido de 2014), y pretende adaptar este sector del ordenamiento ambiental tanto a las directrices europeas, como a las exigencias de la legislación básica estatal, enmarcando todo ello en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y de la Agenda Basque Country 2030.

La LCPN consta de siete títulos (I. Disposiciones generales. II. Régimen competencial y organizativo. III. Instrumentos generales de conocimiento, planificación y protección del patrimonio natural. IV. Espacios protegidos del patrimonio natural. V. Protección de especies silvestres. VI. Medidas de fomento y económico-financieras para la

conservación del patrimonio natural. VII. Vigilancia, inspección y régimen sancionador), cinco disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y tres finales. La ley entrará en vigor el 11 de abril de 2022, a los cuatro meses de su publicación completa en el boletín oficial. Exponemos a continuación las novedades más relevantes del reciente texto legal:

- a) En su título I se regulan el objeto y los fines de la ley, se definen varios de los conceptos utilizados en la misma, se afirma la función social del patrimonio natural, se relacionan los deberes de los poderes públicos y los derechos y deberes de la ciudadanía en la materia, y se establece la integración de la conservación del patrimonio natural en otras políticas sectoriales y, de manera especial, en relación al cambio climático. Hay ciertas referencias novedosas, como la necesidad de proteger también el paisaje sonoro (art. 2.d) o una cierta reformulación del principio quien contamina paga (art. 3.1: "quien contamina, destruye o degrada, compensa y restaura"). Específicamente se indica que el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables de Euskadi, establecerá criterios para garantizar la compatibilidad de las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable con la conservación del patrimonio natural, y evitará que se produzcan impactos severos en el patrimonio natural" (art. 9.3).
- b) Desde el punto de vista competencial y organizativo (Título II) se especifica que la designación y declaración de espacios protegidos y la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales corresponde a las instituciones comunes del País Vasco (en lo fundamental, el Gobierno Vasco), mientras que a los órganos forales de los Territorios Históricos van a corresponder las competencias de gestión de los distintos tipos de espacios, así como la aprobación (en el caso necesario) de sus planes rectores de uso y gestión. Estas competencias de gestión solo van a tener una excepción: el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que se regula por su legislación específica y su normativa de desarrollo (art. 63.2) y cuya gestión va a corresponder al ejecutivo autonómico (y, de hecho, la LCPN -disposición final primera- va a modificar expresamente la Ley de Territorios Históricos, para que conste expresamente esta excepción). Pero las previsiones de la LCPN que afecten a zonas de esas Reserva que sean Red Natura 2000 o humedal de importancia internacional son plenamente aplicables, incluido lo relativo al régimen de infracciones y sanciones.

Se atribuyen ciertas funciones (de apoyo, informe y promoción) al Consejo Asesor de Medio ambiente (cuya regulación se va a establecerse en la LAA), aunque se crea también una Comisión de Coordinación en materia de Patrimonio Natural, como órgano consultivo y de cooperación técnica entre administraciones de la CAPV.

- c) Dentro de los instrumentos de conocimiento, planificación y protección del patrimonio natural (Título III) se crea el Inventario del Patrimonio Natural del País Vasco (art. 14) del que debe formar parte toda la información que aparezca en los diferentes listados, inventarios y catálogos que se mencionan en la ley (el de Espacios Protegidos del Patrimonio Natural, el de Zonas Húmedas, el de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, el de Especies Amenazadas, el de Especies Exóticas Invasoras, el de Hábitats en Peligro de Desaparición, el de Hábitats Naturales de Interés de Euskadi, el de Corredores Ecológicos, el de Lugares de Interés Geológico, el de los Sistemas Kársticos y el de Zonas de Protección de la Avifauna). Se complementa ello con el Sistema de Información de la Naturaleza (registro público y administrativo que integra el conocimiento científico, técnico y legislativo disponible en la materia) y con la Red de conocimiento de la naturaleza (formada por organizaciones - administraciones, universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales- y personas que colaboran en la recopilación y utilización de datos e información y en la generación de conocimiento utilizable). El departamento competente en materia de patrimonio natural de la Administración vasca ha de elaborar y publicar un informe sexenal en relación al estado de dicho patrimonio.

La LCPN crea también la Estrategia Vasca de Conservación del Patrimonio Natural, que será aprobada por el Gobierno Vasco y fijará, con una vigencia máxima de diez años, los objetivos, directrices y acciones necesarios para orientar y coordinar las políticas públicas en la materia. La regulación de los planes de ordenación de recursos naturales (incluyendo la protección cautelar) sigue los parámetros de la normativa básica estatal. Más interés tiene el abordaje de la planificación y las medidas de conectividad ecológica (incluyendo la necesidad de aprobación de un catálogo de corredores ecológicos) que se desarrollarán, en lo fundamental, a través de la Estrategia Vasca de Infraestructura Verde. En una dirección similar, la disposición adicional tercera LCPN ordena a la Agencia Vasca del Agua a iniciar, en el plazo de tres años, un plan de demolición de obstáculos en la red fluvial. Una atención especial dedica la ley a proteger las funciones naturales del suelo (art. 29) y los sistemas de naturaleza kárstica (art. 30)

- d) Uno de los aspectos esenciales de la nueva ley es la reconfiguración de categorías de espacios protegidos, en la línea de lo previsto en la normativa básica estatal. Hay tres tipos de espacios protegidos del patrimonio natural: los espacios naturales protegidos (parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes naturales protegidos), espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 (LIC, ZEC y ZEPA) y espacios protegidos en aplicación de instrumentos internacionales (humedales Ramsar, geoparques UNESCO, áreas protegidas OSPAR, sitios de la Lista del Patrimonio Mundial y reservas biogenéticas del Consejo de Europa). Desaparece, por lo tanto, la categoría preexistente de biotopo protegido (los existentes deben adaptarse a esta nueva clasificación, disposición adicional primera LCPN) y la de árbol singular (que pasa a tener la categoría de monumento natural, disposición adicional segunda LCPN). No hay novedades sustanciales en materia de delimitación, acceso y tránsito, servidumbre de señalización, inscripciones registrales, utilidad pública y tanteo y retracto, zonas periféricas de protección, protección de la denominación, más allá de su generalizable aplicabilidad a todo tipo de espacios. La prohibición de actividades extractivas en estos espacios y zonas periféricas de protección queda limitada a aquellas "que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen" (art. 46.1).

Manteniendo una postura que se daba anteriormente con los biotopos protegidos, no está claro en la nueva LCPN que las reservas naturales hayan de contar con plan de ordenación de los recursos naturales (art. 52.3), en contradicción con lo dispuesto en la normativa básica estatal. En cambio, pueden dictarse Planes Rectores de Uso y Gestión no solo en el caso de parques naturales, sino en otro tipo de espacios.

En el caso de los espacios de la Red Natura 2000, la ley prevé que su declaración, que corresponde al Gobierno Vasco, vaya acompañada de unas directrices y normas aprobadas por el departamento competente de dicho ejecutivo, y además la existencia de un Plan Director de Red Natura 2000 en Euskadi, reglas a las que tendrán que acomodarse las facultades de gestión que en tales espacios lleven a cabo los órganos forales (que podrán aprobar directrices de gestión, con base en dicho plan director y en los objetivos de conservación que se fijen).

La LCPN solo permite la pérdida de la categoría o la reducción del ámbito territorial de un espacio protegido si, debido a la evolución natural científicamente demostrada y basada en el seguimiento, hubieran

desaparecido los fundamentos que motivaron la protección y no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y en ningún caso cuando tal pérdida se hubiera producido intencionadamente (art. 52.6).

- e) Como medidas de protección de especies silvestres (Título V), se regulan: el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del País Vasco, con sus prohibiciones y obligaciones; el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas, estableciendo para éstas unas medidas específicas de protección (art. 70); el régimen de las especies autóctonas extinguidas; el Catálogo Vasco de Especies Exóticas Invasoras; así como las prohibiciones generales relativas a las especies de fauna y flora silvestres y sus excepciones. Como medidas adicionales de protección se abordan cuestiones tales como la protección de especies en relación con la caza y las pesca (art. 77), los centros de recuperación de fauna silvestre y bancos de germoplasma (art. 78), la cría en cautividad de especies de la fauna silvestre (art. 79), la introducción, reintroducción o reforzamiento de especies (art. 80), el registro de bancos de material genético (art. 81), la taxidermia (art. 82) y los aprovechamientos con fines comerciales de hongos, frutos silvestres, invertebrados, leñas, musgos líquenes y plantas medicinales y aromáticas (art. 83).
- f) No hay demasiadas novedades en relación a las medidas de fomento y económico-financieras (título VI), ni en el régimen de inspección y sanción (título VII). En relación al primero, además de listarse los posibles modos de financiación que garantizan el cumplimiento de los objetivos de la ley (art. 84), se establece la regulación de las áreas de influencia socioeconómica, de los programas de desarrollo socioeconómico, de la custodia del territorio, de los acuerdos con los propietarios, de los bancos de conservación de la naturaleza y de las posibles medidas fiscales.
- g) Se reforma la Ley de Caza del País Vasco, para precisar que la prohibición de la tenencia y uso de munición que contenga plomo no solo afecta a la caza sino también al tiro deportivo, y que no solo se extiende a las zonas húmedas catalogadas incluidas en espacios naturales protegidos y en áreas protegidas por instrumentos internacionales, sino que alcanza también a las incluidas en el plan territorial sectorial de zonas húmedas (y el uso, incluso a toda zona inferior a cien metros de los cursos fluviales)(disposición adicional cuarta LCPN).

2. EJECUCIÓN

2.1. REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En desarrollo de la nueva organización administrativa departamental operada en el Gobierno Vasco, se han dictado en 2021 los decretos de estructura orgánica de los dos departamentos que retienen las funciones más relevantes con incidencia ambiental.

Por un lado, el Decreto 68/2021, de 23 de febrero, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (DDESMA) (BOPV 47, 5 de marzo). Dentro de los órganos centrales del departamento hay que referirse principalmente a la existencia de la Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental, dividida en dos direcciones: una de Calidad Ambiental y Economía Circular y otra de Patrimonio Natural y Cambio Climático. La primera se ocupa de la ordenación, evaluación, vigilancia, inspección y control de las actividades con incidencia en el medio ambiente, de la protección de la atmósfera, de la prevención y corrección de la contaminación del suelo, de la evaluación ambiental, de la responsabilidad y disciplina ambiental y de la economía circular; y la segunda de la planificación de la política ambiental, de la protección del patrimonio natural, de la garantía y fomento del desarrollo sostenible, del cambio climático y de la información, participación, sensibilización, educación y formación ambiental.

También en otras viceconsejerías se incardinan determinadas funciones con incidencia en lo ambiental, como lo relativo a la transición, sostenibilidad y eficiencia energéticas (en la Viceconsejería de Industria) o lo referente a la protección de los animales, la caza, la pesca y el marisqueo o la ordenación forestal (en la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria).

Como órganos periféricos del departamento se hallan los Servicios Territoriales de Sostenibilidad Ambiental y el Servicio de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, adscribiéndose como entidades del sector público adscritas, entre otros, entes públicos de derecho privado como el Ente Vasco de la Energía (EVE) o la Agencia Vasca del Agua (URA) y sociedades públicas como el Instituto Vasco de Investigación y Desarrollo Agrario (NEIKER) o la Sociedad Pública de Gestión Ambiental (IHOBE). Se adscriben también al DDESMA determinados órganos colegiados con funciones directa o indirectamente ambientales: la Mesa de los Áridos, la Comisión de Sostenibilidad Energética, la Mesa de Sanidad Forestal, el Consejo Agrario y Alimentario, la Comisión de Política Agraria y

Alimentaria, el Comité Consultivo de Pesca y, sobre todo, la Comisión Ambiental del País Vasco, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Patronato y el Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza.

Además, por Orden de 5 de febrero de 2021 (BOPV 33, 15 de febrero), de la Consejera del DDESMA, se han delegado en la viceconsejería competente en el área de medio ambiente la imposición de las sanciones graves y leves previstas en la ley de medio ambiente de 1998 (habría que entender ahora de la nueva LAA), de las sanciones graves previstas en la Ley para la Prevención y Corrección de la Contaminación del Suelo de 2015, así como la resolución de los recursos de alzada contra las resoluciones de la Dirección General de la Agencia Vasca del Agua (URA).

Por su parte, el Decreto 11/2021, de 19 de enero, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (DPTVT) (BOPV 21, 29 de enero). En este caso resulta de particular interés referirse a su Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana (integrada en la Viceconsejería de idéntica denominación), entre cuyas áreas de actuación figuran la agenda urbana, la ordenación del territorio y paisaje, la información territorial o el suelo y el urbanismo. También se adscriben a este departamento órganos colegiados que desarrollan competencias en materias muy próximas, cuando no solapadas, a la protección ambiental, como la Comisión de Ordenación del Territorio, el Consejo Asesor de Política Territorial o la Comisión de Coordinación de la Información Geográfica del sector público. Por Decreto 207/2021, de 14 de septiembre (BOPV 186, 17 de septiembre), se ha creado el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, estableciéndose su organización y funcionamiento.

También se ha creado y regulado el Foro Multiagente de Transición y Agenda 2030 en Euskadi (Decreto 166/2021, de 6 de julio; BOPV 149, 27 de julio). Se trata de un órgano de colaboración y asesoramiento para contribuir en la armonización y el desarrollo de la Agenda 2030 en las políticas públicas de Euskadi, así como para promover el alineamiento de las instituciones vascas con los mejores esfuerzos internacionales en el impulso y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este órgano colegiado tiene un carácter interinstitucional multinivel y multiactor y se adscribe a Lehendakaritza, aunque no se integra en su estructura orgánica.

2.2. APROBACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTALES

No ha habido demasiadas novedades en la implementación del planeamiento territorial.

Por Orden de 22 de marzo de 2021, de la Consejera del DDESMA, se ha acordado el inicio del procedimiento para la elaboración de un Plan Territorial Sectorial de las energías renovables en Euskadi (BOPV 64, 30 de marzo). Los objetivos finales del plan son claros y obvios: contribuir a la descarbonización de la producción energética, favorecer una mayor independencia energética, impulsar el desarrollo de la economía circular, etc.

Asimismo, se ha procedido a abrir (o en algunos casos a ampliar) los correspondientes períodos de información pública referentes a importantes planes (acompañados, en su caso, del correspondiente estudio ambiental estratégico) que se hallan en fase de elaboración. Se trata del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la CAPV 2030 (Resolución de 16 de junio de 2021, del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular; BOPV 130, 2 de julio); del Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2020-2024 (Resolución de 6 de julio de 2021, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático 2020-2024; BOPV 136, 12 de julio); y del Plan de Economía Circular y Bioeconomía 2021-2024 (Resolución de 6 de julio de 2021, del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular; BOPV 141, 16 de julio).

2.3. PROTECCIÓN DE GAZTELUGATXE

Una de las decisiones más significativas adoptadas durante el período de referencia es la declaración de San Juan de Gaztelugatxe (sito en Bermeo, Bizkaia) como Bien Cultural de Protección Especial, con la categoría de Paisaje Cultural (Decreto 125/2021, de 13 de abril; BOPV 70, 23 de abril). La declaración es la consecuencia de (y la manera de afrontar) los problemas generados por una atracción recreativo-turística masiva de público, derivada de la inclusión de imágenes de de la zona en una exitosa serie de televisión.

El área de Gaztelugatxe ya estaba protegida medioambientalmente, desde 1998, bajo la categoría de biotopo protegido. Pero este tipo de espacio protegido no exigía, en la entonces vigente legislación autonómica, la aprobación de un previo plan de ordenación de recursos naturales. Las normas reguladoras de los diferentes usos venían directamente establecidas en el decreto de declaración, y resultaban ser unas normas muy exiguas de carácter prohibitorio total (en materia de vertidos, acampadas, uso de fuego, edificaciones e introducción de especies) o en función de determinadas modalidades o plazos (sobre pesca, marisqueo, extracción de recursos

naturales, fondeo de embarcaciones, caza, buceo, etc.). Aunque es cierto que también se atribuía al órgano gestor del espacio natural (la Diputación Foral de Bizkaia) la posibilidad de establecer medidas de protección adicionales para la defensa, conservación y restauración del medio natural del biotopo. Por otra parte, San Juan de Gaztelugatxe es, a su vez, una zona de especial conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 (ES2130005), contando con unas medidas de conservación desde 2013. Estas medidas se plasman en unas directrices y regulaciones específicas, que no se ciñen a los límites concretos de los espacios Natura 2000 sino que son de aplicación a un ámbito mayor (en el caso de Gaztelugatxe, la extensión del biotopo y su zona periférica de protección), y que se refieren, entre otros aspectos, a infraestructuras, usos edificatorios, usos públicos, actividades recreativas y limitaciones de acceso. De hecho, se prevé específicamente que las administraciones competentes puedan establecer directrices y regulaciones del uso público mediante planes específicos que atenderán al régimen preventivo establecido en el art. 45 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

El nuevo Decreto 125/2021 añade, por lo tanto, una mayor densidad normativa a la ordenación de esta área, lo cual puede estar justificado (y lo está) si se trata de profundizar en la protección de los elementos artificiales (la ermita, la escalinata de acceso, el puente, etc.) desde la perspectiva jurídico-cultural. Pero también puede dar lugar a contradicciones y problemas, desde el momento en el que la mentada regulación aborda también elementos naturales, difícilmente separables en cuanto objeto de protección de las medidas estrictamente medioambientales.

2.4. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CANON DEL AGUA Y OTRAS MEDIDAS EN MATERIA HIDROLÓGICA Y DE PESCA

Por Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, se ha aprobado el reglamento del canon del agua (BOPV 221, 8 de noviembre). El canon se halla previsto en la Ley de Aguas del País Vasco. La finalidad del tributo es la disposición de agua para su consumo en el territorio de la CAPV, con independencia del lugar de captación, no siendo un canon por la utilización del dominio público. El reglamento desarrolla, sobre todos, los elementos específicos del canon: hecho imponible, supuestos de no sujeción, exenciones, bonificaciones, sujetos del tributo, devengo, base imponible y métodos de determinación (estimación directa, objetiva e indirecta), tipo de gravamen, cuota, gestión tributaria (que corresponde a la Agencia Vasca del Agua-URA) e infracciones y sanciones.

Hay otras referencias que deben hacerse a las decisiones adoptadas en materia de política de aguas.

Por un lado se ha procedido a abrir el período de consulta pública de la propuesta del proyecto de revisión del Plan Hidrológico y del período de información pública del proyecto de revisión del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación, de la propuesta de Plan Especial de actuación ante situaciones de alerta y eventual sequía y del estudio ambiental estratégico relativo a los citados documentos, correspondientes todos ellos a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental en el ámbito de las Cuencas Internas del País Vasco (Resolución de 7 de junio de 2021, del Director de la Agencia Vasca del Agua; BOPV 121, 21 de junio).

A su vez, mediante Orden de 12 de mayo de 2021, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, se ha aprobado el programa de actuación para las zonas vulnerables de la CAPV en relación con la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la actividad agraria (BOPV 108, 3 de junio). El programa, que será revisado a los cuatro años, es de obligado cumplimiento en las zonas declaradas vulnerables a ese tipo de contaminación. Para garantizar su cumplimiento se ha de establecer un plan anual de controles administrativos y sobre el terreno (que afectarán al menos a un uno por ciento de las explotaciones incluidas en las zonas vulnerables). El programa establece y regula los límites de fertilización nitrogenada y su época de aplicación, las condiciones de aplicación de los fertilizantes, la utilización de estiércoles y purines como abonos, las extracciones de agua, los sistemas de riego, el almacenamiento temporal de estiércoles y purines y los depósitos de ensilado.

Finalmente, por Orden de 30 de julio de 2021, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (BOPV 185, 16 de septiembre), se establece la clasificación de las zonas de producción de moluscos bivalvos del litoral del País Vasco en relación con la calidad las aguas y sus efectos sobre el ejercicio de la acuicultura y el marisqueo.

En materia de pesca basta señalar que, mediante Resolución de 28 de octubre de 2021, del Director de Pesca y Acuicultura, se ha establecido un descanso biológico (entre el 15 de enero y el 15 de febrero de 2022) de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores con puerto base en la CAPV (BOPV 238, 30 de noviembre). La flota afectada comprende los siguientes oficios o modalidades: nasa, malla-bakarra, trasmallo, palangre, líneas de mano y curricán.

2.5. MEDIDAS DE FOMENTO AMBIENTAL

Las ayudas y subvenciones con un objetivo ambiental que se han convocado por el DDESMA en 2021 son las siguientes:

- a la promoción y desarrollo de las zonas litorales de la CAPV (Programa Itsaspen), llevada a cabo por Orden de 10 de febrero de 2021 (BOPV 38, 22 de febrero), uno de cuyos objetivos subvencionables es la conservación y mejora del patrimonio litoral;
- a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, por Orden de 31 de marzo de 2021 (BOPV 73, 15 de abril).
- a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 16 de junio de 2021, BOPV 117);
- a ayuntamientos, mancomunidades, concejos y cualesquiera otras entidades locales territoriales de ámbito inferior al municipio, cuadrillas, comarcas, áreas metropolitanas, organismos autónomos locales, agencias de desarrollo local y sociedades mercantiles locales, entidades públicas empresariales locales, consorcios locales y fundaciones públicas locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible (Orden de 21 de septiembre de 2021; BOPV 194, 28 de septiembre);
- a ayuntamientos vascos y concejos de los municipios alaveses para la elaboración de planes de acción del paisaje (Orden de 8 de septiembre de 2021; BOPV 182, 13 de septiembre);
- a asociaciones, entidades privadas, organizaciones de voluntariado y fundaciones que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 26 de mayo de 2021; BOPV 116, 15 de junio);
- a proyectos al amparo de la estrategia de desarrollo local participativo (EDLP), aprobada al grupo de acción local del sector pesquero (GALP) para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) 2014-2020 (Orden de 21 de julio de 2021, BOPV 164, 18 agosto);
- a la paralización temporal de la actividad pesquera de la flota con puerto base en la CAPV, afectada por el descanso biológico de la flota perteneciente al censo de artes menores en la Cantábrico NW (Orden de 28 de julio de 2021, BOPV 169, 25 agosto);
- para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo (Orden de 8 de septiembre de 2021, BOPV 182, 13 de septiembre);

- para el apoyo a la implementación de la normativa de residuos y el fomento de la economía circular en Euskadi (Orden de 13 de octubre de 2021, BOPV 210, 21 de octubre);
- para proyectos de voluntariado ambiental en la CAPV, realizados por entidades privadas sin ánimo de lucro (Orden de 14 de octubre de 2021, BOPV 211, 22 de octubre);
- para la transición hacia la producción ecológica certificada (Orden de 24 de noviembre de 2021, BOPV 240, 2 de diciembre).

El Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE) ha convocado, por su parte, ayudas para la rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Programa PREE 5000), incluidos en el programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Resolución de 18 de octubre de 2021, BOPV 219, 4 de noviembre) y el consejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana para los ayuntamientos de la CAPV, así como a los Concejales de los municipios alaveses, para la elaboración de Planes de Acción del Paisaje para el ejercicio 2021 (Resolución de 27 de octubre de 2021, BOPV 225, 12 de noviembre).

3. JURISPRUDENCIA

3.1. EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

La STSJ PV 977/2021, de 29 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), muestra con rotundidad los efectos prácticos de la STC 15/2021 que declaró la inconstitucionalidad de la acción pública ambiental que, en vía jurisdiccional, había instaurado el art. 3.4 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. La asociación Gurasos Elkartea había planteado recurso contencioso-administrativo contra varias decisiones del departamento competente en materia de medio ambiente del Gobierno Vasco en relación a la concesión de la autorización ambiental integrada y a la formulación de la declaración de impacto ambiental (y a sus prórrogas, modificaciones y recursos en vía administrativa) referentes al Proyecto de Valoración Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia por Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa S.A.U. En el recurso se planteaban diferentes cuestiones relativas a pretendidos incumplimientos por la Administración de las leyes sobre prevención y control integrados de la

contaminación, sobre residuos y suelos contaminados, sobre evaluación ambiental, así como de la normativa general sobre procedimiento administrativo y de la propia jurisprudencia del TJCE y del TS en la materia.

Los servicios jurídicos de la Administración General de la CAPV, de la Diputación Foral de Gipuzkoa y del Consorcio de Residuos de Gipuzkoa, alegaron en sede judicial la falta de legitimación de la asociación recurrente, entendiendo que habrían de aplicarse los criterios de la Ley 27/2006, 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, por encima de lo dispuesto en la ley vasca. La clave del asunto era que la asociación Gurasos Elkarte, según consta en la resolución judicial, se habría constituido con posterioridad a varias de las decisiones impugnadas, lo que contradiría la exigencia de dos años de antigüedad en su constitución que establece la normativa estatal básica para poder demostrar la existencia de legitimación en vía judicial. Aunque algunas de esas alegaciones fueron en principio desestimadas por el TSJPV, posteriormente éste planteó cuestión de inconstitucionalidad sobre el citado art. 3.4, cuestión definitivamente resuelta por la STC 15/2021. Una vez que el TC declara la nulidad del precepto, por razones competenciales, el TSJPV se limita a aplicar el fallo al caso concreto, negando legitimación a la asociación recurrente. El TSJPV también considera, y así lo manifestó en un auto previo, que la acción planteada era de naturaleza ambiental y no urbanística y que, en aquel ámbito, no es suficiente, como argumento subsidiario (diferente de la pretendida acción pública), la invocación de la defensa de la salud de los hijos como criterio suficiente de legitimación, pues el interés legítimo que lo justificaría requiere mayor concreción que la simple alegación del interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental de todos los ciudadanos.

En definitiva, una sentencia que causa una cierta perplejidad (como lo hizo la propia STC 15/2021, de la que no es sino su consecuencia), por la reduccionista y regresiva visión que proyecta de las implicaciones procesales de un derecho constitucional protegido (el derecho al medio ambiente). A lo que hay que añadir la paradoja de constatar la actuación de las administraciones demandadas, gobernadas por el mismo partido que en su momento apoyó la previsión legal (el art. 3.4), cuestionando la constitucionalidad de la acción pública autonómica por motivos competenciales y posicionándose en favor de la preferente aplicación de una normativa estatal más restrictiva en la materia.

3.2. EVALUACIÓN AMBIENTAL Y PLANEAMIENTO

La STSJPV 216/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) aborda, con motivo de la impugnación de una modificación puntual del PGOU de Donostia por parte de la Agrupación de Asociaciones de Comerciantes de Gipuzkoa, la cuestión de hasta qué punto se ha vulnerado procedimentalmente la ley por la omisión de la valoración de alternativas ambientales viables en el Documento Ambiental Estratégico. En realidad, esa omisión se produce de manera indirecta, pues la clave es que el órgano ambiental del Gobierno Vasco, en su informe ambiental estratégico, había considerado que la modificación no iba a producir efectos significativos al medio ambiente, por lo que no era necesario someterla a evaluación ambiental estratégica ordinaria. El TSJPV rechaza las pretensiones anulatorias de la entidad recurrente y admite el razonamiento del órgano ambiental, al tratarse de una modificación muy puntual del PGOU con un contenido muy limitado, que no incide ni en la clasificación ni en la calificación del suelo, pues se está ante un suelo urbano ya transformado y consolidado. Para el tribunal es claro y manifiesto que no se presenta con la misma intensidad la necesidad de valorar las alternativas ambientalmente viables, en concreto la alternativa cero, en un supuesto de un PGOU íntegro, o incluso cuando se trata de un ámbito más reducido que incida en suelos naturales, suelos en situación rural, o incluso al establecimiento de instalaciones de contenido industrial o análogo, que tengan en sí mismo singularidad desde el punto de vista medioambiental.

La STSJPV 2737/2020, de 18 de diciembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal) resuelve un polémico caso planteado en Bilbao, relacionado con la posibilidad de aprovechar urbanísticamente, para usos complementarios docentes o de carácter socio-cultural público, una parcela dedicada hoy en día a equipamiento docente (en concreto, el patio de una Escuela de Magisterio propiedad del Obispado). Se interpuso por una asociación ecologista un recurso impugnando directamente el Estudio de Detalle de la parcela e, indirectamente, la aprobación de la modificación del PGOU en lo relativo al uso de la parcela. Desde el punto de vista ambiental la sentencia es importante porque admite que en la CAPV los Estudios de Detalle no están sometidos a evaluación ambiental (ni tan siquiera simplificada), dado que ello no se recogía expresamente en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (cuyo anexo I señalaba los planes que sí están sometidos a dicha evaluación) y la jurisprudencia constitucional (según la interpretación del TSJPV) permite al legislador autonómico establecer esta excepción (y esta línea la siguen algunos -no todos- tribunales superiores de justicia). La cuestión de fondo está pendiente de un recurso de casación del

TS, aunque la afirmación que en esta sentencia realiza el TSJPV ya se ha incluido expresamente en el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística (que no es precisamente una norma con rango de ley).

Las SSTSPV 216/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz) y 889/2021, de 10 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia), resuelven los recursos interpuestos por la Agrupación de Asociaciones de Comerciantes y la Federación Mercantil de Gipuzkoa, respectivamente, contra el acuerdo de aprobación definitiva de modificación puntual del PGOU de San Sebastián, relativo a un ámbito urbanístico que afectaba a la consolidación de un centro comercial, al que se permitía una ampliación de su edificabilidad bajo techo y una dotación de aparcamiento bajo rasante.

Los recursos, uno desestimado en la primera resolución y el otro parcialmente estimado en la segunda, mezclan consideraciones urbanísticas y medioambientales. La estimación parcial se deriva de la aceptación de uno de los argumentos urbanísticos (contradecir la ordenación pormenorizada una de las determinaciones de la ordenación estructural, la relativa a que los aparcamientos nuevos debían ser bajo rasante) que no se llegó a percibir en la primera resolución (la segunda de las sentencias llega a afirmar que se trató de un "error material"), no resultando adecuado analizar en este momento las consideraciones de carácter urbanístico.

Pero sí hay dos aspectos de las sentencias que merecen una especial atención desde el punto de vista ambiental. Uno relativo a la evaluación. Hay que tener en cuenta que la modificación del PGOU derivaba de un previo convenio urbanístico acordado entre los propietarios del centro comercial y el ayuntamiento. Y lo que se plantea por los recurrentes es, si en tal caso, el informe ambiental estratégico puede descartar la exigencia de evaluación sin considerar la elección de alternativas ambientalmente viables, incluida la alternativa cero. La sala admite, en ambas sentencias, el argumento del ayuntamiento demandado consistente en que, al haber un previo convenio urbanístico que delimita el objeto de la modificación del PGOU mediante la concertación con la iniciativa privada, no hay que evaluar en el informe ambiental estratégico más que dos alternativas: la alternativa cero y la definitivamente aprobada. No se presenta en este caso con la misma intensidad la necesidad de valorar las alternativas ambientalmente viables que en un supuesto de elaboración de un PGOU íntegro, o incluso cuando se trata de un ámbito más reducido que incida en suelos naturales, suelos en situación rural, o incluso respecto al establecimiento de instalaciones de contenido industrial o análogo, que tengan en sí mismo singularidad desde el punto de vista medioambiental.

Por otra parte, alegaron los recurrentes, aunque esto sólo se debate en la segunda sentencia, que la modificación resultaba contraria al principio de desarrollo urbano sostenible. El propio perito judicial así lo admitió, al considerar que no concurrían los elementos que configuran este principio: la continuidad urbana, la mezcla de usos terciarios y residenciales, la disminución de necesidades de movilidad motorizada, la puesta en uso efectivo del techo destinado a uso terciario en los entornos residenciales y la promoción y el desarrollo integrados en la malla urbana. El TSJPV no admite tales argumentos, basándose en los informes favorables de la Comisión de Ordenación del Territorio y del director de movilidad. Considera que la modificación impugnada actuó sobre un suelo ya transformado, incrementando la edificabilidad de un equipamiento integrado en la malla urbana de la ciudad y sin necesidad de ocupar de nuevos suelos, sin que quede acreditado que se generase un incremento de la movilidad insostenible o suficientemente perturbador.

3.3. PLANEAMIENTO E INFORMES SECTORIALES EXIGIBLES

La STSJPV 217/2021, de 15 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz), reitera los argumentos habitualmente usados por el TSJPV sobre los efectos no invalidantes en el planeamiento urbanístico de la CAPV de la omisión del informe de impacto de género. La omisión de la evaluación del impacto de género no produce un resultado invalidante, pues dicho informe no viene requerido por la legislación vasca sobre igualdad de mujeres y hombres (y su exigencia en base a lo dispuesto en la legislación estatal sería una aplicación incorrecta de la cláusula de supletoriedad). La sentencia manifiesta también que no pueden extenderse los trámites de elaboración del PGOU (en lo que respecta al programa de participación ciudadana) a la elaboración y aprobación de un previo convenio urbanístico de planeamiento o de ordenación.

3.4. IMPUGNACIÓN DEL DECRETO SOBRE INSTALACIONES Y ACTIVIDADES DE COMPOSTAJE COMUNITARIO

La STSJPV 501/2021, de 23 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Alberdi Larizgoitia), resuelve el recurso contencioso interpuesto por el ayuntamiento de Usurbil (Gipuzkoa) contra el Decreto 63/2019, de 9 de abril, dictado por el Gobierno Vasco, por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario. El TSJPV estima el recurso y declara la nulidad del reglamento impugnado basándose solo en uno de los motivos de la impugnación: la omisión de la comunicación al Parlamento Vasco en el trámite de inicio del procedimiento de elaboración

del Decreto. Para el órgano judicial dicha comunicación es necesaria para la toma en consideración por parte de los grupos parlamentarios de la iniciativa reglamentaria del ejecutivo, y abre parte a su eventual participación en el procedimiento de elaboración de la norma mediante las funciones de impulso y control que el reglamento de la cámara posibilita. Se trata de un requisito procedimental ineludible cuya omisión determina la nulidad de pleno derecho de la norma impugnada.

El resto de los argumentos de los recurrentes (la infracción de la reserva de ley para establecer *ex novo* competencias municipales, la omisión de consulta pública y de audiencia a los ayuntamientos, la ausencia de memoria económica, la omisión de un sistema de financiación que asegure la suficiencia financiera de los municipios, la invasión de las competencias municipales en materia de residuos urbanos, defensa, protección del medio ambiente y de la salud pública, la exigencia de control diario de temperaturas, o la prohibición de destinar el compost a la cadena alimentaria) son desestimados, al entender el tribunal que no concurren o que se hayan debidamente justificados y no resultan arbitrarios (basándose, sobre todo, en el informe pericial elaborado al efecto).

4. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente:

- Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente: Arantza Tapia Otaegi
- Directora de Gabinete y Comunicación: Larraitz Gezala Oyarbide
- Director de Servicios: Iñaki Aldekogarai Labaka
- Viceconsejera de Sostenibilidad Ambiental: Amaia Barredo Martín
- Director de Calidad Ambiental y Economía Circular: Javier Aguirre Orcajo
- Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático: Adolfo Uriarte Villalba

Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes:

- Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes: Iñaki Arriola López

- Director de Gabinete: Esteban Elola Irulegui
- Directora de Servicios: Paloma Usatorre Mingo
- Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Miguel de Los Toyos Nazabal
- Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Ignacio de la Puerta Rueda

5. BIBLIOGRAFÍA

DE SANTIAGO RODRIGUEZ, Eduardo; GONZALEZ GARCÍA, Isabel. La regulación urbanística de los núcleos rurales en el País Vasco: buscando un equilibrio entre el desarrollo y la protección de los valores existentes. *Práctica urbanística*, n. 169, 2021.

GARCÍA LUPIOLA, Asier. Energia-trantsizioa Europar Batasunean: oinarritzko arauketa, helburuen betetze-maila eta Europako Itun Berdea garatzeko proposamenak (The energy transition in the European Union: essential rules, achievement of objectives and proposals for the development of the European Green Deal). *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 120, mayo-agosto 2021, pp. 377 a 406.

MORENO GARCÍA, Javier. Las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio en el País Vasco: un cambio en el modelo territorial. *Revista de Urbanismo y Edificación*, n. 46, 2021, pp. 91 a 116.

En *Actualidad Jurídica Ambiental* (AJA), Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ, ha referenciado varias normas publicadas en la CAPV durante 2021: [“Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente”](#), *AJA*, 111, abril de 2021, pp. 128 a 129; [“Decreto 166/2021, de 6 de julio, de creación y regulación del Foro Multiagente de Transición Social y Agenda 2030 en Euskadi”](#), *AJA*, 115, septiembre de 2021, pp. 64 a 65; y [“Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Canon del Agua”](#), *AJA*, 118, diciembre de 2021, pp. 51 a 52

En los comentarios de jurisprudencia que habitualmente publica Fernando LÓPEZ PÉREZ en esa misma revista en relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, han aparecido los siguientes: [“Comentario a la Sentencia del Tribunal](#)

[Superior de Justicia del País Vasco de 29 de marzo de 2021](#) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal)", *AJA*, 116, octubre de 2021, pp. 117 a 119;

..

Navarra (2021): Preocupantes reveses judiciales en la defensa de los intereses ambientales

José Francisco Alenza García

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera. 2.3. Métodos de control de especies cinegéticas dañosas. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. El Plan de Inspección Ambiental. 4.2. Otros Planes y Programas. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Descripción general. 5.2. La pérdida para Navarra de importantes vías pecuarias por su consideración judicial como pasos naturales de titularidad privada. 5.3. Nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa y del principio de buena regulación (falta de motivación). 5.4. Criterios ambientales en la contratación pública: no es suficiente el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, sino que es necesario identificar los concretos productos o, al menos, disponer de un certificado EMAS. 5.5. Impugnación de Ordenanza fiscal sobre tasas por la recogida de residuos. 5.6. Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: El año 2021 ha sido un año de transición en la actividad normativa con escasas y poco relevantes innovaciones normativas. En cambio, la jurisprudencia ambiental ha sido muy abundante, destacando dos sentencias sobre vías pecuarias y sobre la nulidad de un reglamento que generan una gran preocupación por la forma en la que se está llevando a cabo la defensa de los intereses ambientales en Navarra.

ABSTRACT: The year 2021 has been a year of transition in regulatory activity with few and little relevant regulatory innovations. On the other hand, environmental jurisprudence has been very abundant, highlighting two sentences on cattle trails and on the annulment of a regulation that generate great concern for the way in which the defense of environmental interests in Navarra is being carried out.

PALABRAS CLAVE: Cañadas. Trashumancia. Corredores ecológicos. Autorización ambiental. Evaluación de impacto ambiental.

KEYWORDS: Cattle trails. Transhumance. Ecological corridor. Environmental authorization. Environmental impact assessment.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de Navarra en 2021 ha sido un año pobre en actividad. Quizá pueda servir de explicación que haya sido un año de transición entre las dos importantes leyes forales aprobadas en 2018 (residuos) y 2020 (actividades con incidencia ambiental) y la preparación y tramitación parlamentaria durante ese año de una Ley Foral de Cambio Climático. Sea como fuere, en 2021 se han producido muy escasas innovaciones normativas que, además, no presentan demasiado interés.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia nos encontramos con una abundancia extraordinaria de sentencias con contenido ambiental que, además, se han caracterizado por afectar a muy diversas materias (aguas, biodiversidad, residuos, bosques) y a distintos tipos de actividades administrativas (además de las habituales sobre sanciones y autorizaciones, ha habido sentencias sobre reglamentos, ordenanzas, planes y contratos).

De todas ellas destacan dos sentencias que generan una notable preocupación por la forma en la que se está llevando a cabo la defensa de los intereses ambientales en Navarra. Me refiero, por un lado, a la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre que ha afirmado la inexistencia de cañadas en el amplio territorio de las Bardenas Reales, sosteniendo que lo que siempre se han tenido por unas vías pecuarias de dominio público, son meros caminos privados de uso interno para los congozantes. Aunque la sentencia no es firme –y, como luego se verá, su fundamentación es endeble e incoherente–, la anulación del acto de clasificación y deslinde suscita dudas sobre si la elaboración de dicho acto y su defensa en vía contencioso-administrativa se han llevado a cabo con el rigor que la ocasión merecía. Por

otro lado, la STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo, ha decretado la nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa. Más allá de los efectos concretos que comporta esta anulación, resulta preocupante que con cierta periodicidad se anulen disposiciones normativas de gran relevancia ambiental por infracción de la reserva de ley y la jerarquía normativa (sirvan como ejemplo la anulación del Plan Integrado de Gestión de Residuos en 2015 o la invalidez del reglamento de sanidad animal que limitaba el tamaño de las granjas sentenciada en 2020).

Confiemos en que esta preocupación por la anulación de actuaciones ambientales sea pasajera o meramente episódica y que no se convierta en un problema crónico en Navarra.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La escasez e irrelevancia de las normas ambientales aprobadas en 2021 es extraordinaria en comparación con otros años. Aparte de las habituales disposiciones anuales, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 179E/2021) y de la pesca (Orden Foral 66E/2021), o el programa de inspección ambiental, tan solo cabe reseñar dos disposiciones de cierto interés que, comentaré a continuación.

2.2. LOS PLANES DIRECTORES DE ORDENACIÓN PESQUERA

La Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, define los Planes Directores de Ordenación Pesquera como los instrumentos oportunos para la ordenación y gestión de los recursos pesqueros, a fin de garantizar su sostenibilidad, estableciendo las medidas que tiendan a adecuar el aprovechamiento a la capacidad de producción del medio y procurando el disfrute social de la pesca. La propia ley foral zonifica los tramos de los ríos y las masas de agua de Navarra en dos regiones (salmonícola y ciprinícola) cuyos límites deben concretarse en los correspondientes Planes Directores de Ordenación Pesquera.

Mediante el Decreto Foral 34/2021, de 28 de abril, se han aprobado los Planes Directores de Ordenación Pesquera de las Regiones Pesqueras de Navarra, actualizando el de las aguas salmonícolas que ya existía y aprobando el Plan Director de Ordenación Pesquera de la Región Ciprinícola.

Entre los numerosos objetivos de estos Planes destacan el mantenimiento natural de las poblaciones afectadas por los Planes; la conservación de las especies autóctonas mediante el establecimiento de las bases para el aprovechamiento racional de sus poblaciones; el reconocimiento del disfrute universal de la pesca respetando el carácter social que ha tenido tradicionalmente en Navarra y arbitrando las medidas necesarias para que dicho disfrute se haga extensivo a todo el colectivo de pescadores; la revalorización de la pesca recreativa como actividad de interés turístico y económico; y el fomento de las modalidades de pesca que permitan la devolución de los ejemplares capturados a su medio natural, frente a las de carácter meramente extractivo.

2.3. MÉTODOS DE CONTROL DE ESPECIES CINEGÉTICAS DAÑOSAS

La legislación foral de caza permite dejar sin efecto las prohibiciones y limitaciones de actividades que afecten a la fauna silvestre previa autorización extraordinaria y temporal para la captura selectiva de determinadas especies para prevenir perjuicios importantes a otras especies, la agricultura, la ganadería, los bosques y montes, la caza, la pesca y la calidad de las aguas. Esta autorización puede ser sustituida por disposiciones generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que regulen las condiciones y medios de captura y eliminación de dichos animales sin poner en peligro el nivel de población, la distribución geográfica o la reproducción de la especie en el conjunto de Navarra.

En los últimos años se habían dictado diversas órdenes forales y resoluciones que establecían el procedimiento y los métodos para actuar de forma extraordinaria frente a los daños provocados por determinadas especies. Sin embargo, se constató que el ejercicio de la caza no era suficiente para el control de determinadas especies cinegéticas, como el jabalí, lo que ha generado notables riesgos de siniestros en carreteras, daños en la agricultura, y riesgos de transmisión de enfermedades zoonóticas como la tuberculosis o la peste porcina africana.

A esa insuficiencia de las medidas adoptadas, responde la Orden Foral 207E/2021, de 3 de agosto, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición reguladora de los métodos de control de especies cinegéticas causantes de perjuicios importantes para la salud o seguridad de las personas, para la agricultura, silvicultura, ganadería o para la fauna silvestre. La Orden Foral revisa, actualiza, simplifica y compila en un texto único los métodos de control de especies cinegéticas dañosas, sometiéndolas, según los casos, a autorización administrativa o a declaración responsable.

Las especies cinegéticas contempladas son el conejo, el jabalí, el corzo, el zorro, la urraca, la corneja y la grajilla y el ánade real. Una singular novedad de la Orden Foral es que, a las modalidades tradicionales de caza con arma de fuego, incorpora otras modalidades de caza en auge como la cetrería o la caza con arco, que se configuran como una alternativa de gestión de población cinegética sin contaminación acústica y sin plomo, y que son aplicables para determinados espacios o épocas del año.

3. ORGANIZACIÓN

Por Decreto Foral 90/2021, de 20 de octubre, se ha modificado parcialmente el Decreto Foral 258/2019 por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. La modificación afecta, en primer lugar, a las competencias de la Dirección General de Medio Ambiente y del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático. Y, en segundo lugar, se modifica la estructura del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático que pasa a tener cinco secciones, incorporándose a las cuatro ya existentes (de Prevención de la Contaminación; de Inspección Ambiental; de Cambio Climático; y de Residuos), una nueva Sección de Proyectos Europeos y Sostenibilidad Local.

4. EJECUCIÓN

4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2021 fue aprobado por la Orden Foral 86/2021, de 12 de abril. En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde entonces el número ha ido descendiendo. Pareció estabilizarse en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012, 202 en 2013). En el trienio 2014-2017 volvieron a descender bruscamente las inspecciones estabilizándose en torno a las 130 inspecciones (134 inspecciones en 2014, 128 inspecciones en 2015, 130 en 2016 y 131 en 2017). En 2018 se produjo un descenso significativo al realizarse 115 inspecciones (la cifra más baja de lo que llevamos de siglo), pero se incrementaron en los años siguientes (175 inspecciones en 2019 y 188 inspecciones en 2020).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2018 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha descendido al 78%, rompiendo las altas cifras alcanzadas en los últimos años (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85%; en 2016 descendió al 69'2%). En 2017 y 2018 había vuelto a subir hasta el 98% y el 95% respectivamente, pero en 2019 se ha producido un nuevo descenso (89%), que se ha incrementado en 2020 (75%).

Para el 2021 el Programa ha incrementado la previsión de actividades de inspección hasta un total de 297, consistentes en 277 visitas de inspección prefijadas y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

4.2. OTROS PLANES Y PROGRAMAS

Además de los ya comentados Planes Directores de Ordenación Pesquera y del Programa de Inspección Ambiental, en 2021 no se ha producido la aprobación de planes o programas de contenido ambiental.

4.3. FONDO DE RESIDUOS

La distribución del Fondo de Residuos en 2021 (aprobada por la Orden Foral 27/2021), consistente en la previsión de subvenciones a entidades locales y a empresas con finalidades acordes con el Plan de Residuos, se ha realizado proporcionalmente a la aportación económica de cada flujo de residuos (domésticos, otros residuos no peligrosos, flujos de construcción y demolición, actuaciones generales y de urgencia ambiental). Este año el Fondo ha sido superior al del año pasado: frente a los 3.571.044 euros de 2020, este año se han alcanzado los 4.351.385 euros. La mayor parte de ellos (4.276.167 euros) proceden del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El resto (75.218 euros) tienen su origen en las multas impuesta por la comisión de infracciones en materia de residuos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2021 ha sido bastante numerosa, en comparación con otros años. No existe una razón aparente para este incremento de la litigiosidad ambiental. Llama la atención que ese incremento de las sentencias con contenido ambiental ha generado una diversidad que alcanza no sólo a las materias afectadas (aguas,

biodiversidad, residuos, bosques), sino también a las actividades administrativas revisadas judicialmente, puesto que, además de las habituales resoluciones sobre sanciones y autorizaciones, este año se han dictado sentencias sobre reglamentos, ordenanzas, planes y contratos.

En cualquier caso, las cuestiones sobre las que ha versado no revisten una trascendencia relevante en cuanto al significado e interpretación de la legislación ambiental. Por ello, me limitaré a comentar las de mayor interés (la relación completa puede verse al final del capítulo), comenzando por las dos que ha supuesto serios reveses para la tutela de los intereses ambientales de Navarra: la declaración judicial de que las cañadas de las Bardenas Reales no son vías pecuarias de dominio público, sino meros caminos privados para uso exclusivo de los congozantes, y la anulación de una disposición reglamentaria (sobre las especies silvestres protegidas) por infracción de la reserva de ley. Teniendo en cuenta que el año pasado ya se anuló otra disposición reglamentaria por vulneración de la reserva de ley y de la jerarquía normativa (STSJ de Navarra 140/2020), debiera ser una prioridad del Gobierno foral, revertir lo que no debe convertirse en una tendencia de regular por vía reglamentaria aquello para lo que no está habilitado por ley.

Por lo demás, el grueso de la jurisprudencia está compuesto por sentencias relativas a autorizaciones y sanciones ambientales, aunque debe destacarse la primera sentencia que se ocupa de un criterio ambiental de adjudicación de un contrato público, así como la impugnación por un vecino de la modificación de una Ordenanza fiscal sobre tasas por la recogida de residuos.

5.2. LA PÉRDIDA PARA NAVARRA DE IMPORTANTES VÍAS PECUARIAS POR SU CONSIDERACIÓN JUDICIAL COMO PASOS NATURALES DE TITULARIDAD PRIVADA

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra se aprobó la clasificación y el deslinde de las vías pecuarias de las Bardenas Reales. Dicho Acuerdo fue impugnado por la Comunidad de las Bardenas Reales y la STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre, estimó el recurso privando a la Comunidad Foral de Navarra de unas cañadas que siempre se habían considerado como pertenecientes al dominio público de Navarra.

Las razones de la impugnación fueron muy numerosas y muy diversas. Las hiperbólicas afirmaciones de la recurrente sobre la inexistencia de procedimiento administrativo y sobre la existencia de otros vicios de procedimiento causantes de indefensión (inexistencia en el expediente del Acuerdo recurrido, inexistencia de proyecto de clasificación, falta de información pública) fueron tajantemente desestimadas por la sentencia, dado que constaba claramente en el expediente la participación activa de la recurrente, “por lo que ninguna indefensión se le ha causado” (F.J. 5º).

En este plano formal, la sentencia formula un ligero reproche a la forma de actuar de la Administración por haber incluido en un mismo acto el acuerdo de clasificación y el deslinde de las vías pecuarias. La sentencia indica que “desde un punto de vista lógico, sería más correcto que el Gobierno de Navarra hubiera acordado declarar la existencia de las vías pecuarias en cuestión y que, seguidamente, hubiera procedido a determinar la anchura, trazado y demás características físicas generales que figuran en el proyecto de clasificación y deslinde (...) sin embargo, ello no tiene trascendencia en el caso” (f. j. 5º). Aunque la sentencia no le dé trascendencia, yerra el TSJ al expresar la conveniencia de separar el acto de clasificación del de deslinde. Porque la declaración de la existencia de las vías pecuarias que, según el TSJ, debe preceder a la clasificación y el deslinde, es el contenido propio del acto de clasificación, según indica el artículo 6 de la LFVP. Aunque parezca irrelevante, esta incorrecta comprensión de los actos de clasificación y deslinde revelan un conocimiento imperfecto de las potestades públicas de protección de las vías pecuarias que pueden explicar la deriva posterior de la fundamentación de la resolución del TSJ.

Un segundo argumento de la recurrente es desestimado al comienzo de la sentencia: la existencia de desviación de poder en el acuerdo impugnado. Afirmaba la recurrente que existía desviación de poder porque el Gobierno de Navarra había utilizado el acto de clasificación de las vías pecuarias para obtener la titularidad de parte del territorio bardenero. La sentencia considera que no cabe apreciar desviación de poder porque precisamente la discrepancia sobre la legalidad de la actuación administrativa radica en la determinación de “si los pasos de ganado que existen en el territorio de las Bardenas Reales de Navarra son cañadas en el sentido de la legislación sectorial en la materia” (f. j. 4º).

En su f. j. 7º la sentencia entra la controversia de fondo del asunto: si las vías pecuarias de las Bardenas Reales son realmente vías pecuarias o si se trata de caminos de servicio interiores o servidumbres naturales para el uso de ganado de los congozantes de Bardenas.

Sorprendentemente, la sentencia se separa de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la revisión de los actos de clasificación de vías pecuarias, que impide reivindicar la propiedad privada de los terrenos controvertidos a través de la impugnación de los actos de clasificación o deslinde. Esa reivindicación de la propiedad debe hacerse en la correspondiente vía civil. En la vía contencioso-administrativa tan solo cabe tratar de la legalidad del acto de clasificación y sólo cuando existen sentencias judiciales previas o indiscutibles situaciones registrales sobre la propiedad privada, cabe oponerse a la actuación administrativa. Es más, la

jurisprudencia ha advertido que para probar los derechos de propiedad o los estados posesorios que desvirtúen la eficacia del acto de clasificación o deslinde no basta ni siquiera una certificación registral, habida cuenta de que los bienes de dominio público no necesitan de inscripción alguna para ostentar un derecho privilegiado en orden a la imprescriptibilidad. Es decir, que la mera existencia de indicios sobre la existencia de una cañada inmemorial, conocida en el mundo rural y tenida por tal, basta para que no se puedan cuestionar los actos de clasificación y deslinde sobre la base de la preexistencia de una propiedad privada, ya que ello solo puede plantearse ante la jurisdicción civil mediante la correspondiente acción reivindicatoria.

Pues bien, la STSJ de Navarra 451/2021 separándose de esa jurisprudencia consolidada (y sin ni siquiera aludir a ella), reproduce en su fundamento de derecho 7º una serie (escueta) de sentencias cuya selección parece aleatoria (puesto que las hay de la sala 1ª y las hay de la sala 3ª), para llegar a una conclusión que es manifiestamente obvia y que nadie había puesto en cuestión: que además de las vías pecuarias de naturaleza demanial, pueden existir servidumbres privadas para el paso de ganados.

Realizada dicha afirmación, sin solución de continuidad y sin aportar una mínima fundamentación coherente, la sentencia adelanta su decisión y anuncia que se inclina por considerar que no existen vías pecuarias en las Bardenas. Resulta ciertamente complicado alcanzar a entender los razonamientos de la sentencia que le llevan a la citada conclusión. No obstante, basándome más en el hilo argumental del recurso que en el de la sentencia dada su errática fundamentación, considero que son tres las razones que en las que se basa su decisión el tribunal:

1ª) La ineficacia del “Libro de Nagore”. La recurrente indicaba en su recurso que el fundamento material del Acuerdo impugnado era “la delimitación de cañadas llevada a cabo por el ingeniero D. Daniel Nagore en los años 20 del siglo pasado, pero tal informe, que nunca fue aprobado por la Diputación Foral y que recoge la memoria de vías pecuarias, no reflejó la realidad existente, ni en cuanto a la titularidad, ni en cuanto a la situación de las vías internas de tránsito den Bardenas”. La sentencia alude también al “Libro de Nagore” pero, en un párrafo ininteligible e incoherente, se limita a describirlo, sin pronunciarse después de manera expresa sobre su eficacia a la hora de acreditar la existencia de vías pecuarias.

Debe advertirse que el hecho de que el citado Libro no fuera objeto de una aprobación oficial no significa nada respecto a su valor documental sobre la existencia histórica de las cañadas. Debe tenerse en cuenta, además, que la propia LF de Vías Pecuarias reconoce, en su preámbulo, la “fecunda y eficacísima labor de identificación y descripción de la práctica totalidad de

las vías pecuarias de Navarra” que “tuvo su continuación en las disposiciones sobre cañadas contenidas en el Reglamento de Fomento Pecuario”. A este relevante reconocimiento legal de la eficacia del Libro General de Cañadas, se suma el reconocimiento administrativo y judicial que ha recibido a lo largo de todos los años de vigencia de la LFVP, ya que todos los actos de clasificación de vías pecuarias parten y descansan, en buena medida, en lo determinado por el citado Libro, sin que nunca se haya cuestionado por la jurisprudencia del TSJ de Navarra la eficacia probatoria de los actos de clasificación y deslinde antiguos aprobados hace muchas décadas. Que pueda haber errores o inconsistencias en el citado Libro es evidente. Pero el cauce para acreditar esos errores no es, ni puede ser el recurso contra un acuerdo de clasificación ya que, como he señalado, las cuestiones sobre la propiedad privada de los terrenos afectados por un acto de clasificación deben suscitarse ante la jurisdicción civil. En cualquier caso, hubiera sido preciso un mayor rigor probatorio y una mayor profundidad argumentativa para desmentir lo que el Libro de Cañadas determinó en su momento y que siempre se ha tenido por cierto en Navarra: la existencia de vías pecuarias de dominio público en las Bardenas Reales.

2ª) La labor de designación de las cañadas por las Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas. La sentencia da mucha importancia a esta designación o determinación de las Ordenanzas de las vías pecuarias, reproduciendo extensos artículos de las mismas en páginas enteras de la sentencia. Sin embargo, la sentencia ni analiza, ni profundiza sobre la verdadera naturaleza de dicha designación o descripción: lo que hacen dichas Ordenanzas ¿son verdaderos actos de deslinde de caminos internos o mera constatación o declaración de vías pecuarias? ¿no es demasiada casualidad que la denominación de unos caminos pretendidamente privados y sus anchuras coincidan con lo establecido legalmente para las vías pecuarias de dominio público?

Por otro lado, que exista la pretensión de delimitar o de designar unos caminos o servidumbres internas por parte de quien no tiene autoridad (ni la titularidad, ni la competencia) para ordenar las vías pecuarias, no debería tener trascendencia alguna. Son incontables las sentencias que han tenido que rectificar o anular planes urbanísticos que han tomado determinaciones sobre vías pecuarias por entender que eran caminos municipales o terrenos sin una afectación pública como la de las vías pecuarias. También son numerosas las sentencias que han defendido la existencia de vías pecuarias, por más que los propietarios colindantes hubieran registrado como de titularidad privada los terrenos de las cañadas. Ni los planes urbanísticos, ni los asientos registrales, ni las Ordenanzas de Bardenas son título suficiente para afectar a las vías pecuarias que existen en el interior de sus respectivos términos o territorios. Y si lo hacen, es evidente, que ninguna eficacia pueden tener respecto a la auténtica naturaleza y titularidad de los caminos.

3ª) Las peculiaridades de las vías pecuarias bardeneras. La memoria del Proyecto de clasificación y deslinde de las vías pecuarias describe algunas singularidades de las vías pecuarias bardeneras que explican las funciones que tradicionalmente han desempeñado la Comunidad de Bardenas, así como su tardía clasificación y deslinde. Pues bien, la sentencia utiliza la memoria del proyecto de clasificación para deducir, de las citadas peculiaridades, que no estamos ante auténticas vías pecuarias, sino que “se trata de una servidumbre, o más bien, de pasos naturales y no de un tipo de propiedad diferenciada del resto del territorio bardenero”. Destaca la sentencia que “Bardenas no fue un lugar de paso, sino de destino de ganado y que la mayor parte de los ganados tenían derecho a pastar en Bardenas y a circular libremente por ellas, de manera que, el tránsito de ganados ajenos a los congozantes era realmente excepcionales y que también influyó la gran extensión de las Bardenas” en la escasez de puntos de conflicto y la tardía aparición de las cañadas.

Que la sentencia deduzca el carácter privado de las cañadas de las peculiaridades señaladas revela un profundo desconocimiento sobre la configuración histórica de las cañadas y sobre los usos a los que están afectadas como bienes públicos desde hace siglos. El derecho de paso y pasto por unos caminos delimitados fue un proceso que duró mucho tiempo y que tuvo diferentes ritmos según las peculiaridades de cada territorio. Es más, la delimitación inicial afectó no a las cañadas, sino a determinados cultivos protegidos al establecerse los lugares (las “cosas vedadas”) por los que no estaba permitido el paso general e indiscriminado de los ganados.

Fue con posterioridad cuando se fueron delimitando las cañadas y sus diversas modalidades con las anchuras fijadas por la legislación vigente en cada momento. Por otro lado, los usos a los que quedaban –y quedan– afectadas las cañadas como bienes públicos son variados. De manera que el hecho de que alguno de ellos –como, el tránsito ganadero– no tenga relevancia, sea excepcional o incluso sea completamente inexistente no significa que las cañadas no hayan tenido naturaleza de bienes públicos o que la hayan perdido.

Esa condición pública de las cañadas y de otros caminos públicos –y las notas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad– también explica que, en muchas ocasiones, cuando se cedía o se transmitía la titularidad de grandes superficies de terrenos no se especificara que las cañadas quedaban excluidas de la cesión. De la misma manera que no se hacía expresa la exclusión de la cesión o atribución de las aguas y ríos que transcurrían por un territorio, tampoco solía hacerse la exclusión expresa de la cesión de los caminos públicos, ni de las cañadas.

En definitiva, la STSJ de Navarra 451/2021 constituye un decepcionante paso atrás en la conservación de un patrimonio público milenario. Su argumentación es impropia de la jurisdicción contencioso-administrativa (que nunca ha entrado en cuestiones relativas a la titularidad de las vías pecuarias cuando se impugnan actos de clasificación), revela un conocimiento muy limitado de la configuración histórica y del régimen legal de las vías pecuarias y, sobre todo, carece de una fundamentación lo suficientemente coherente y rigurosa como para demostrar que lo que siempre se ha tenido por cañadas (tanto por la legislación y la práctica administrativa de la Comunidad Foral de Navarra, e incluso por las propias Ordenanzas de la Comunidad de Bardenas), resulta que ahora no son sino pasos naturales de titularidad privada.

Confiemos en que el Gobierno de Navarra haya sabido plantear con mayor acierto sus argumentos en vía de recurso para que Navarra no pierda la riqueza histórica, pecuaria y natural que constituyen las vías pecuarias que llevan a (y penetran en) las Bardenas Reales.

5.3. NULIDAD DEL LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DEL PRINCIPIO DE BUENA REGULACIÓN (FALTA DE MOTIVACIÓN)

Por Decreto Foral 254/2019 se estableció un nuevo listado navarro de especies silvestre en régimen de protección especial. Dicho Decreto Foral fue recurrido por una asociación ecologista alegando diversos vicios de procedimiento y otras razones de fondo. De las numerosas causas de nulidad invocadas, la STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo, se va a centrar en dos: la motivación de la nueva regulación y el respeto a la legislación protectora de las especies animales.

La cuestión esencial era determinar si el Decreto Foral cumplía con las determinaciones de la legislación aplicable que está constituida, fundamentalmente, por la legislación básica estatal (que regula dos categorías de protección de las especies) y por la legislación foral (que establece cinco categorías de protección). El Decreto Foral impugnado, con el objetivo confesado de adecuarse a la normativa básica vigente, redujo las categorías de protección a solo dos de las cinco establecidas en la legislación foral, sin que ello supusiera, a juicio del Gobierno foral, un menoscabo de la tutela de la fauna, ya que el régimen de protección conjunto establecido por el Decreto Foral se había incrementado al incluir más especies protegidas. Sin embargo, la sentencia no va a admitir que la adecuación a las categorías de la legislación básica se pueda realizar por el cómodo trámite de la reasignación reglamentaria de las especies protegidas, saltando por encima de la categorización establecida en la legislación foral en la materia.

La sentencia recuerda, en primer lugar, la exigencia de cumplir, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, con los principios de buena regulación en los términos establecidos en el artículo 129 LCAP y, especialmente, con el deber de la Administración de motivar sus decisiones como consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Pues bien, la sentencia considera que la motivación del Decreto Foral es insuficiente: “aunque en los informes obrantes en el expediente se alude a que existe un cumplimiento de lo prescrito en la Ley Foral que recoge cinco categorías de especies, lo cierto es que únicamente se recogen especies correspondientes a las dos categorías de “en peligro de extinción” y “vulnerable” sin que ninguna especie esté incluida en las categorías “Sensibles a la alteración de su hábitat”, “Extinguidas” y “De interés especial”, contempladas en la legislación foral en la materia. Concluye, en suma, la sentencia que no se ha justificado, tal y como exige la Ley 39/2015, la necesidad, eficacia y proporcionalidad de la medida introducida en la disposición reglamentaria, fuera de una mera justificación –explicación formal– en la exposición de motivos”.

En segundo lugar, la sentencia afirma que la categorización de especies, establecida legalmente, excede del ejercicio de la potestad reglamentaria ya que “no se circunscribe a desarrollar una previsión legal, sino a la reducción de categorías que precisa de regulación por norma con rango de ley”. En realidad, el Decreto Foral conserva formalmente dichas categorías, aunque las reduce al mínimo al no incluir ninguna especie en ellas. Concluye, por ello, que se ha infringido la jerarquía normativa.

La sentencia no entra a analizar otras cuestiones planteadas por el recurso, algunas de las cuales, como el principio de no regresión, hubieran sido de gran interés para delimitar el alcance de las reformas normativas del régimen de protección de la biodiversidad.

5.4. CRITERIOS AMBIENTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: NO ES SUFICIENTE EL COMPROMISO DE UTILIZAR PRODUCTOS RESPETUOSOS DEL AMBIENTE, SINO QUE ES NECESARIO IDENTIFICAR LOS CONCRETOS PRODUCTOS O, AL MENOS, DISPONER DE UN CERTIFICADO EMAS

En un contrato público de gestión de un centro termolúdico se incluyó entre los criterios de adjudicación la valoración del uso de productos de limpieza respetuosos con el medio ambiente. La empresa recurrente considera que no se valoró en su oferta el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, mientras que a otras empresas se les valoró indebidamente dicho criterio.

La STSJ de Navarra 4/2021 señala, en primer lugar, que “la propuesta presentada por el recurrente no se ajusta al pliego de condiciones, que exige la descripción del material de limpieza y mantenimiento a emplear, descripción que ha de ser suficiente para poder conocer si se trata de productos que respetan el medio ambiente (...) la descripción debe ser de todo el material de limpieza, el que se emplea a tal fin, no únicamente la maquinaria sino muy especialmente los productos que son los que pueden contener componentes no respetuosos con el medio ambiente. Frente a tal exigencia, la propuesta de la actora sólo refiere un compromiso de compra con una suministradora, pero se desconoce qué productos se van a emplear, por lo que aparece correcta la valoración en 0 puntos”.

En cambio, considera correcta la valoración de la oferta de otra empresa porque incluye el uso de productos de una marca determinada, “aunque no los especifique, pero los identifica por lo que puede comprobarse si son o no respetuosos con el medio ambiente”. Por lo que se refiere a la puntuación de una tercera empresa, la sentencia considera también correcta su valoración puesto que “cuenta con el certificado EMAS, que acredita el cumplimiento del sistema de gestión ambiental ISO 14001, certificado que no aportan las otras dos licitadoras y que valora el uso de productos sostenibles y respetuosos con el medio ambiente”.

5.5. IMPUGNACIÓN DE ORDENANZA FISCAL SOBRE TASAS POR LA RECOGIDA DE RESIDUOS

La STSJ de Navarra 104/2021, de 14 de abril, se ocupó de la impugnación de la modificación de una Ordenanza fiscal de tasas por recogida de residuos domésticos y comerciales. En primer lugar, la sentencia admite la legitimación del recurrente para la impugnación de la Ordenanza debido a la acción pública vecinal reconocida en la legislación navarra (art. 337.3 LFALN), en relación con los actos de los entes locales: dicha acción, afirma la sentencia, “está abierta a todos los vecinos, aunque no les afecte personalmente el acto o acuerdo”.

En segundo lugar, la sentencia no aprecia ningún vicio invalidante en el procedimiento para la aprobación de la modificación de la Ordenanza fiscal. El trámite de información pública se desarrolló correctamente sin que se aprecie vulneración del principio de transparencia. La consulta previa en este caso no era preceptiva, ya que no se trataba de la aprobación de una nueva Ordenanza, sino de una modificación que, además, no era de carácter esencial y que afectaba solo a aspectos parciales de la materia regulada.

Por último, considera la sentencia que, aunque no era preceptivo el informe técnico-económico porque se trataba de una modificación parcial de la ordenanza (y aquél es preciso solo para el establecimiento de nuevas tasas

o la financiación de nuevos servicios), obraban en el expediente documentos que colman el contenido de un informe técnico justificativo de la modificación de la Ordenanza.

Cabe señalar, por último, que esta sentencia fue recurrida en casación foral, pero mediante ATSJ de Navarra 91/2021, de 25 de octubre, el recurso fue inadmitido por falta de interés casacional objetivo.

5.6. AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y EVALUACIONES AMBIENTALES

- A. Inadmisión de solicitud de EIA: la modificación de la normativa aplicable y el cambio de las medidas ambientales incluidas en el estudio de impacto ambiental no hacen a un proyecto sustantivamente diferente

En 2014 se emitió una Declaración de Impacto Ambiental desfavorable para un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal de transformación en regadío por las graves afecciones que generaría en un área de interés para las aves esteparias. Tres años más tarde se presentó un nuevo PrSIS para la misma zona (con una extensión levemente superior) y la solicitud de EIA fue inadmitida por tratarse de un proyecto sustancialmente igual al que anteriormente había sido informado como desfavorable. Impugnada el acuerdo de inadmisión, la STSJ de Navarra 463/2021, de 20 de septiembre de 2021 analizó varias cuestiones.

En primer lugar, la sentencia señaló que en Navarra es aplicable además de la normativa propia (la LFIPA), la legislación estatal en materia de evaluación ambiental (Ley 21/2013), lo que permite inadmitir las solicitudes de EIA en Navarra, aunque la legislación foral no prevea ese trámite, si concurre alguna de las causas de inadmisión del artículo 39 LEA.

La solicitud de EIA fue desestimada por la previa declaración como desfavorable de un “proyecto sustantivamente análogo al presentado”, cosa que rechazaba la recurrente. En primer lugar, porque la causa de la desestimación previa se debió a un obstáculo legal (la existencia de una zona protegida) que fue posteriormente anulado. La sentencia señala que eso no hace diferente al proyecto y que lo que debe examinarse es si se trataba de un proyecto sustantivamente diferente. A juicio de la recurrente sí lo era porque en el estudio de impacto ambiental se establecían cambios ambientales importantes en las medidas conservadoras, preventivas, correctoras, compensatorias y de restauración. Sin embargo, la sentencia considera que eso no era suficiente. Esos cambios en las medidas ambientales “no determinan que el proyecto sea distinto del presentado en 2014 sino que, en su caso, podría tenerse en cuenta en el procedimiento de evaluación ambiental”.

La sentencia, por tanto, realiza una interpretación literal de la causa de inadmisión de la tramitación de EIA y no considera que la existencia de cambios legales y de cambios en las medidas ambientales incluidas en el proyecto, puedan hacer merecedor al proyecto de una nueva evaluación ambiental.

En mi opinión, esta interpretación es absolutamente contraria al espíritu de la evaluación ambiental y de las normas que la regulan, así como al carácter excepcional y restrictivo con el que deben aplicarse las causas de inadmisibilidad. Con la interpretación de esta sentencia, las declaraciones de impacto ambiental desfavorables se erigen en impedimentos absolutos y de vigencia indefinida (o eterna) sin que la mejora de los proyectos o las modificaciones normativas puedan levantar su eficacia impeditiva. Con esa interpretación se impediría que un proyecto volviera a ser evaluado, aunque hubieran desaparecido los obstáculos legales que se oponían a su ejecución y aunque se mejoraran y ampliaran las medidas correctoras y compensatorias. Ello no se ajusta al fundamento de la evaluación ambiental, cuyo régimen legal, establece una vigencia temporal limitada a las declaraciones de impacto ambiental y admite que puedan ser revisadas si cambian las circunstancias normativas, tecnológicas o ambientales (arts. 43 y 44 LEA). Si eso es lo previsto respecto de las declaraciones de impacto, lo mismo debiera aplicarse a las desestimaciones de las solicitudes de evaluación ambiental

B. Declaración de impacto ambiental sobre zonas regables y exclusión de fincas por afección sobre la avifauna

El Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal de la ampliación del Canal de Navarra y su zona regable excluyó a algunas fincas que estaban incluidas en la propuesta inicial por la afección a las aves esteparias que supondría su puesta en regadío. Los propietarios de las fincas excluidas impugnaron el PrSIS por la arbitrariedad de su exclusión, porque entendían que no existía motivación que la justificara y por una defectuosa tramitación de la evaluación de impacto ambiental.

La STSJ de Navarra 594/2020, de 17 de diciembre de 2020 con una interpretación literal del régimen legal de la EIA en Navarra y, sin apreciar que los principios de participación y transparencia en materia de ambiental son especialmente trascendentes y que la condición de interesado refuerza sus derechos en el seno del procedimiento administrativo, considera que la propuesta de la Declaración de Impacto Ambiental debe remitirse únicamente “al órgano sustantivo competente, que formulará la DIA, y al interesado, que es el promotor del proyecto, pero no se exige su traslado a los interesados que han presentado alegaciones”, por lo que concluye que

“no concurre el defecto procedimental alegado ni se ha causado indefensión alguna al recurrente, que pudiera determinar, en su caso, la nulidad de la DIA”.

Por otro lado, la sentencia desestima la arbitrariedad de la decisión administrativa por falta de motivación, porque aprecia la existencia de una motivación suficiente. El Estudio de Impacto Ambiental ya advertía que las áreas regables no debían entrar en colisión con los objetivos de protección de la Red de Espacios Naturales de Navarra y de espacios de protección de especies animales. Por eso es irrelevante el estado actual de cosas en las parcelas afectadas. Por todo ello, la sentencia concluye que “la resolución de exclusión de las parcelas del demandante en el PSIS está suficientemente motivada en cuanto a la protección de la avifauna esteparia porque, aunque en las parcelas del recurrente no haya colonias de aves esteparias con presencia actual o reciente, las parcelas están incluidas en la zona ZEC de protección en la que se debe llevar a cabo un plan de recuperación y conservación de la fauna esteparia”.

C. La licencia de actividad clasificada para actividad extractiva no puede otorgarse por silencio administrativo

Una licencia de actividad clasificada para la extracción de áridos fue anulada por caducidad. El Ayuntamiento reanudó la tramitación de la licencia y requirió a la empresa el cumplimiento de determinadas medidas correctoras y demás condiciones para el otorgamiento de una nueva licencia. El requerimiento no fue atendido y el Ayuntamiento archivó el procedimiento de otorgamiento de la licencia. La empresa recurrió esa decisión y entendió que la falta de una resolución sobre el fondo en el plazo legalmente establecido suponía el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo. Desestimado su recurso en primera instancia, interpuso recurso de apelación ante el STSJ de Navarra, quien en sentencia 501/2021, de 20 de octubre confirmó la sentencia apelada y rechazó la posibilidad del silencio positivo en las licencias de actividad.

Su argumentación se basa en dos motivos que, a mi juicio, no resultan convincentes. En primer lugar, la sentencia señala que siendo el aprovechamiento de minerales un bien demanial, la licencia de actividad afecta a bienes de dominio público por lo que el silencio, conforme al artículo 24.1. LPAC, es negativo. Sin embargo, el otorgamiento de facultades sobre el dominio público minero se deriva de las concesiones mineras no de las licencias municipales de actividad, por lo que no sería aplicable la regla del silencio negativo por esa razón.

En segundo lugar, la sentencia advierte que la actividad de extracción de áridos puede dañar el medio ambiente por lo que el silencio no puede ser positivo. Sin embargo, si esto es así con carácter general, ¿debe entenderse que la LPAC ha derogado todas las disposiciones legales de carácter ambiental que admiten el silencio administrativo positivo? No parece que esa haya sido la intención del legislador estatal en materia de procedimiento administrativo, por lo que hubiera sido necesaria una argumentación de mayor entidad por parte de la sentencia para justificar la inexistencia del silencio positivo establecido de manera expresa por la legislación estatal.

D. Aprobación de parque eólico por Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal

La STSJ de Navarra 459/2021, de 2 de septiembre de 2021 rechazó las irregularidades formales invocadas en la aprobación de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la implantación de un parque eólico por no acreditarse su existencia o por tratarse de irregularidades no invalidantes. Asimismo, confirma la validez del cambio en la normativa que regula la implantación de parques eólicos en Navarra por la que se sustituyen los PrSIS en vigor por meras autorizaciones.

5.7. SANCIONES AMBIENTALES

De las sentencias sobre la legalidad de sanciones ambientales, voy a comentar tres que ratificaron, total o parcialmente, la validez de las mismas. Antes de referirme a ellas, cabe reseñar dos sentencias de juzgados que confirmaron la legalidad de las sanciones recurridas:

- La SJCA de Pamplona 55/2021, de 26 de enero rechazó la sanción impuesta por un cambio de uso forestal no autorizado, negando que la infracción hubiera prescrito porque se trata de una infracción continua o de tracto sucesivo.
- La SJCA de Pamplona 3102/2021, de 19 de julio, confirmó las sanciones por dos infracciones graves en materia de pesca (por pescar con caña desde embarcación en un vedado temporal de pesca y por soltar especies exóticas en la laguna). No admitió que pudiera admitirse el desconocimiento de los lugares de pesca prohibidos y vedados como excusa de las infracciones y afirmó que “es deber de la persona que pesca conocer la normativa reguladora”.

A. Sanción a macrogranja por varias infracciones ambientales

La sentencia del juzgado que confirmó la validez de una sanción de 45000 euros impuesta a una instalación ganadera por ocho incumplimientos (exceso de cabezas de ganado, vertido de lixiviados y purines, fosas de hormigón para el bombeo de digestato a balsas de almacenamiento, etc.) fue objeto de revisión por la STSJ de Navarra 37/2021, de 11 de febrero de 2021. La sentencia rechazó error en la valoración de la prueba y diversas irregularidades formales, y consideró correcto el modo en que se acordó la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento sancionador. Sin embargo, entendió que varias de las infracciones debían decaer (exceso de cabezas de ganado, habilitación de fosas), porque se basaban en la carencia de autorización ambiental integrada que, sin embargo, había sido reconocida judicialmente con posterioridad a la imposición de la sanción.

Por otro lado, la sentencia admitió la posibilidad de imponer una sanción conjunta por la comisión de varias infracciones diferentes. Según el TSJ, que la Administración no hubiera individualizado una sanción económica para cada una de las infracciones y que hubiera impuesto una sanción conjunta de 45000 euros no contradice el principio de tipicidad sancionadora. Eso sí, como se debían anular dos de las infracciones graves apreciadas por la existencia de autorización ambiental integrada, la sentencia rebajó la multa a 30000 euros, atendiendo al número de infracciones cometidas y a la apreciación del riesgo grave para el medio ambiente que ocasionaron.

B. Sanción por vertidos de aguas residuales industriales

La STSJ de Navarra 599/2020, de 15 de diciembre de 2020 se ocupó de la impugnación de una sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico impuesta por la Confederación Hidrográfica del Ebro. La sentencia rechaza todos los motivos del recurso. En primer lugar, desestima la alegación sobre la vulneración del derecho fundamental a no ser sometido a un *bis in idem* sancionador porque respecto de una sanción anterior sólo se había acreditado la identidad del sujeto, pero no la de los hechos y la infracción sancionada, ya que la primera se había impuesto por un vertido de aguas residuales de la fábrica y la impugnada lo fue por un vertido de aguas pluviales. En segundo lugar, rechaza la infracción de los principios de confianza legítima y de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, porque la admisión por la Administración de un Proyecto básico para una estación depuradora y el cobro de un canon de vertido no supone un consentimiento de vertidos no autorizados, ni responden al mismo fundamento que la imposición de la sanción. En tercer lugar, también desestima la existencia de una desproporción en la sanción porque puede

apreciarse la agravante de reiteración y persistencia. Por último, se confirma la corrección del cálculo de los daños al dominio público hidráulico admitiendo que puede aplicarse al caso la presunción legal de que el caudal del vertido permaneció estable durante las 24 horas del día, puesto que quedó acreditado que no se trataba de un vertido ocasional.

C. Sanción por ejecución de obras en cauces públicos sin autorización

La realización de una serie de obras sin autorización en terreno de dominio público hidráulico que supuso su alteración por elevación del terreno por la aplicación de material de relleno, supuso la imposición de una multa de 10000 euros. De su impugnación se ocupó la STSJ de Navarra 151/2021, de 31 de marzo. La sentencia rechazó que fuera suficiente la existencia de una licencia municipal de las obras, con informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Gobierno de Navarra, para autorizar las obras. Dicha licencia no equivale ni sustituye a la preceptiva autorización de la CHE. Además, el informe ambiental del Gobierno de Navarra emitido en el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal, había advertido que quedaban fuera del mismo los aspectos relativos al dominio público hidráulico. La sentencia también desestima el argumento de que la denegación de unas pruebas testificales en el procedimiento sancionador hubiera causado indefensión, así como la alegación sobre la desproporcionalidad de la sanción.

6. PROBLEMAS

No son apreciables problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra. Un año más, el mayor conflicto ambiental del año (o al menos el más mediático y el que más actuaciones jurídico ambientales ha generado) ha sido el de la actividad de una macrogranja, que no tiene visos de resolverse con satisfacción para todas las partes implicadas.

Junto a ello, como ya se ha señalado, resulta preocupante la periodicidad con las que se están anulando disposiciones normativas de gran relevancia ambiental por infracción de la reserva de ley y la jerarquía normativa (anulación en 2015 del Plan Integrado de Gestión de Residuos, anulación en 2020 del reglamento de sanidad animal que limitaba el tamaño de las granjas sentenciada, y anulación en 2021 del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial). Esperemos que ello no derive en un problema crónico y que las futuras disposiciones reglamentarias se ajusten a los principios que limitan la potestad reglamentaria y, en general, a los principios de buena regulación y de buena administración.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL

- Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Itziar Gómez López.
- Director General de Medio Ambiente: Pablo Muñoz Trigo.
- Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático: Pedro Zuazo Onagoitia.
- Director del Servicio Forestal y Cinegético: José Fermín Olabe Velasco.
- Director del Servicio de Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.
- Directora del Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental: Gloria Giralda Carrera.
- Secretaria General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.
- Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente: Tania Bernaldo de Quirós Miranda.

7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

- Decreto Foral 34/2021, de 28 de abril, por el que se aprueban los Planes Directores de Ordenación Pesquera de las Regiones Pesqueras de Navarra. (BON núm. 140, de 17 de junio de 2021)
- Decreto Foral 90/2021, de 20 de octubre, por el que se modifica parcialmente el Decreto Foral 258/2019 por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 256, de 9 de noviembre de 2021)

7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

- Orden Foral 86/2021, de 12 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2021, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 167, de 20 de julio de 2020; corrección de errores en BON núm. 200, de 26 de agosto de 2021).

- Orden Foral 66E/2021, de 31 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de pesca para el año 2021 (BON núm. 84, de 15 de abril de 2021).
- Orden Foral 179E/2021, de 14 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas para la temporada 2021-22 (BON núm. 176, de 29 de julio de 2021).
- Orden Foral 207E/2021, de 3 de agosto, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición reguladora de los métodos de control de especies cinegéticas causantes de perjuicios importantes para la salud o seguridad de las personas, para la agricultura, silvicultura, ganadería o para la fauna silvestre (BON núm. 216, de 14 de septiembre de 2021).
- Orden Foral 27/2021, de 16 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se aprueba la distribución del Fondo de Residuos 2021 (BON núm. 60, 16 de marzo de 2021).

7.4. JURISPRUDENCIA

- a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)
- STSJ de Navarra 599/2020, de 15 de diciembre de 2020: sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico: no existe bis in ídem porque los vertidos sancionados se produjeron en lugares distintos; tampoco hay infracción de la confianza legítima por haber cobrado tasas por un proyecto de obras de depuración; ni se aprecia desproporcionalidad en la sanción, ni error en el cálculo de la indemnización por daños.
- STSJ de Navarra 594/2020, de 17 de diciembre de 2020: Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal que son excluidas de la zona regable de la ampliación del Canal de Navarra por estar incluidas en áreas de protección de las aves esteparias. Innecesariedad de trasladar la propuesta de Declaración de Incidencia Ambiental a los interesados que formularon alegaciones. Motivación suficiente de la afección a la avifauna.

- STSJ de Navarra 4/2021, de 4 de enero de 2021: contrato público de gestión de centro termolúdicico que incluye la valoración del uso de productos respetuosos con el medio ambiente: no basta el compromiso de utilizar productos respetuosos del ambiente, sino que es necesario identificar los concretos productos que se utilizarán o disponer de un certificado EMAS.
- STSJ de Navarra 37/2021, de 11 de febrero de 2021: sanción conjunta a una instalación ganadera por la comisión de varias infracciones. Admisión de la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento y rechazo de otras irregularidades formales. Anulación de las infracciones consistentes en falta de autorización ambiental integrada por haberse reconocido ésta en vía judicial. Estimación parcial y reducción de la cuantía de la sanción.
- STSJ de Navarra 151/2021, de 31 de marzo de 2021: sanción por alteración del dominio público hidráulico sin autorización. Inadmisión de las pruebas solicitadas que no causan indefensión. La licencia municipal y un informe de la CHE no equivalen ni exoneran de la necesidad de una autorización de la CHE para las actuaciones infractoras. Se desestima la ausencia de culpabilidad y desproporción de la sanción.
- STSJ de Navarra 169/2021, de 31 de marzo de 2021: Nulidad del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial por infracción del principio de jerarquía normativa y del principio de buena regulación por falta de motivación.
- STSJ de Navarra 104/2021, de 14 de abril de 2021: modificación de Ordenanza fiscal de tasas por la recogida de residuos domésticos y comerciales: legitimación para su impugnación por la acción pública vecinal; consulta previa innecesaria e informes técnicos justificativos de la modificación.
- STSJ de Navarra 459/2021, de 2 de septiembre de 2021: cambio normativo de la aprobación de parques eólicos que sustituye la exigencia de un PrSIS por una autorización. Irregularidades formales inexistentes o carentes de eficacia invalidatoria.
- STSJ de Navarra 463/2021, de 20 de septiembre de 2021: es posible, aunque no esté prevista en la normativa foral, la inadmisión de solicitudes de EIA cuando se hubieran desestimado en el pasado proyectos sustancialmente iguales. Un proyecto puede ser considerado sustantivamente análogo a otro anterior, a efectos de su inadmisión, aunque hayan cambiado la normativa y las medidas ambientales incluidas en el estudio de impacto ambiental.

- STSJ de Navarra 501/2021, de 20 de octubre de 2021: licencia de actividad clasificada para extracción de áridos: no puede entenderse otorgada por silencio administrativo por referirse a bienes demaniales y por tratarse de una actividad que puede dañar el medio ambiente.
- STSJ de Navarra 451/2021, de 30 de diciembre de 2021: acuerdo del Gobierno de Navarra sobre clasificación y deslinde de las vías pecuarias de Navarra
- ATSJ de Navarra 501/2021, de 25 de octubre de 2021: falta de interés casacional foral del recurso contra una sentencia que desestimó el recurso contra una Ordenanza fiscal de tasas por recogida de residuos domésticos y comerciales.

b) Sentencias de Juzgados de lo contencioso-administrativo

- SJCA de Pamplona 55/2021, de 26 de enero de 2021: sanción por cambio de uso forestal. No hay prescripción porque es una infracción continua o de tracto sucesivo.
- SJCA de Pamplona 3102/2021, de 19 de julio de 2021: sanción por infracción grave en materia de pesca (por pescar con caña desde embarcación en un vedado temporal de pesca y por soltar especies exóticas en la laguna). El desconocimiento de los lugares de pesca prohibidos y vedados no excusa al infractor: es deber de la persona que pesca conocer la normativa.

7.5. BIBLIOGRAFÍA

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 17, enero-marzo 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC-765F0C660574/472670/primertrimestre2021.pdf>
(Fecha de último acceso: 31/10/2022).

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 18, abril-junio 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC-765F0C660574/473879/SegundoTrimestre2021.pdf> (Fecha de último acceso: 31/10/2022).

Boletín Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 19, julio-septiembre 2021.
Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3649C83B-9C48-4554-BCCC->

[765F0C660574/476069/Coyuntura_Ambiental_de_NavarraTercer_trimestre_202.pdf](#) (Fecha de último acceso: 31/10/2022).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Economía circular y legislación autonómica: especial referencia a la legislación navarra. En: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada; OCHOA MONZÓ, Josep. *Economía circular y responsabilidad social*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters, 2021, pp. 203-234.

Principado de Asturias: hacia la adaptación a una transición energética justa y pactada

María Rosario Alonso Ibáñez

Javier García Amez

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. ACTIVIDAD NORMATIVA. 2.1 Actividad legislativa. 2.2 Actividad reglamentaria. 2.3 Otras normas de gestión ambiental. 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 4. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.

RESUMEN: Durante el año 2021 el Principado de Asturias apenas ha aprobado normativa ambiental debido a la situación de pandemia. Únicamente se encuentran unas disposiciones que tiene por objetivo simplificar el procedimiento administrativo y gestionar la política ambiental y los fondos económicos previstos para la transición energética.

ABSTRACT: Along year 2021 the Government of Principado of Asturias has passed few Acts and Regulations on Environmental Law. We find only one Act and some regulations which want to management European and economic funds or development specifics environmental plans.

PALABRAS CLAVE: Medio Ambiente. Asturias. Gestión. Fondos económicos.

KEYWORDS: Environmental. Asturias. Management. Economic Funds.

1. VALORACIÓN GENERAL

El escenario complejo y desconocido que viene dibujando la pandemia COVID-19 durante los años 2020 y 2021 ha coincidido en el tiempo con uno de los procesos de cambio más trascendentales para la economía asturiana a los que ya nos referimos en nuestro anterior informe: la transición energética, un compromiso de transformación global a nivel internacional que la Unión Europea lidera en aras a convertirse en la primera gran economía mundial climáticamente neutra en el año 2050. Un proceso que, en el Principado de Asturias, que se había iniciado de forma acelerada y unilateral a través de decisiones de empresas, y que se ha visto canalizado en estos dos años a través de los trabajos de la Comisión Mixta para evaluar el impacto de la Transición Energética en Asturias, la primera de estas características impulsada en España. En este órgano plural participaron representantes del Gobierno del Principado, de los agentes sociales y económicos y de la Federación Asturiana de Concejos, además de otras entidades y asociaciones. Sus trabajos han permitido consensuar una definición de situación de partida, además de un análisis de oportunidades y recomendaciones para el futuro, dotando así de perspectiva a un proceso de descarbonización que estaba resultando ciertamente anárquico en Asturias.

La primera recomendación de ese documento era elaborar una estrategia energética justa. Desde la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica, con la colaboración de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático; de Medio Rural y Cohesión Territorial, y de Hacienda, con el apoyo y coordinación técnica de la Fundación Asturiana de la Energía se ha trabajado en un documento de Estrategia Transición Energética Justa de Asturias, que se presentó como borrador en mayo de 2021, abriéndose a un proceso de consulta pública previa a su aprobación. El documento marca el proceso de transformación del sector energético regional en los próximos años. Se plantea a medio plazo. En su visión a 2050 Asturias tendrá un modelo energético descarbonizado, descentralizado, digitalizado y sostenible. Está incardinado en las estrategias y prioridades europeas y nacionales, lo que en Asturias es una necesidad especial, al haber sido en este tiempo la única región en transición designada por la Comisión Europea para recibir asesoramiento en dos ámbitos específicos: a través de la Plataforma de Regiones Europeas de Carbón en Transición para la elaboración de una estrategia energética, y desde la DG Reform para diseñar una estrategia en materia de transición y reactivación económica. Una elección en la que ha contribuido la creación de una Mesa Regional del hidrógeno, el impulso de *hubs* regionales en materia de movilidad eléctrica y con gas y de digitalización industrial, que están en marcha.

Ciertamente, el Principado ha asentado su modelo energético en energías con un alto impacto ambiental, con potencial contaminador que afecta al entorno, al igual que a la salud de la población. No existen en la Unión Europea muchas regiones del tamaño de Asturias con un tejido industrial formado por unas cincuenta compañías multinacionales, y gran industria productora de materias primas, mayormente vinculadas al sector energético o minero. Y la Estrategia para la Transición Energética Justa debiera tener como principal valor la última palabra de su título. Por tanto, contar con todas las partes implicadas. Los principales objetivos que debe alcanzar la estrategia deben versar sobre: Ahorro energético como principal fin a conseguir, y para ello se deben canalizar medidas de incentivación (ayudas, deducciones, etc.). Fomentar el autoconsumo, incentivar la puesta en funcionamiento de instalaciones eléctricas de autoconsumo en hogares, edificios, pequeñas empresas. Es importante generar la electricidad donde se consume, con ello se evita el tener que transportarla. Además, este tipo de energía va ligada a fuentes renovables como el viento o el sol. Realizar y dar cumplimiento a una ordenación a largo plazo de los proyectos de implantación de las centrales renovables (eólica y solar), que ya existe. Y lo que se observa es que se están presentado numerosos proyectos en las mismas zonas o colindantes (fragmentación de proyectos), incluso en zonas con protección ambiental, que tienen otros intereses. La parte más dramática de este proceso de descarbonización está siendo sin duda su impacto en los territorios donde se ubican las infraestructuras energéticas que desaparecen. Para que sea justa con el territorio y su población, todos estos proyectos deberían de contar con el apoyo de la población afectada, y no está sucediendo. Teniendo en cuenta que estos proyectos llevan aparejada una afección importante del territorio, la transición energética no debe desatender intereses generales como los medioambientales. Se corre el riesgo de que el interés del sector eléctrico prime en este proceso de transición, que la quiere rápida y con grandes proyectos que puedan recibir ayudas públicas. Pero en Asturias parece cada vez más claro que su futuro será industrial. O no será.

Como venimos poniendo de manifiesto desde nuestro primer informe, el Principado de Asturias se desenvuelve en términos contradictorios, enfrentada a una eterna disyuntiva entre su condición netamente industrial y su Naturaleza. Una Comunidad Autónoma que ha hecho bandera de sus privilegiados paisajes y de tener una gran parte de su territorio declarado como espacios protegidos. Y en esta adaptación al escenario de transición energética la atención a los intereses medioambientales no está teniendo, por ahora, suficiente reflejo. Se aprecia, por ejemplo, en las modificaciones legislativas que se han acometido con la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, que claramente comprometen la protección ambiental frente a la simplificación administrativa. La Ley,

consciente de la necesidad de tener que contar con un procedimiento de gestión del gasto procedente de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se ágil, recoge una serie de disposiciones relacionadas con la gestión presupuestaria de estos fondos, que se ven completadas con una modificación en la disposición final segunda de la Ley del Texto Refundido del régimen económico y presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. De estas disposiciones, interesa destacar el importante papel que cumplirá el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de cara a autorizar no sólo los gastos que superen el millón de euros –artículo 8-, sino también las transferencias de créditos financiados con cargo a estos fondos –artículo 5-, al igual que de cara a flexibilizar el control previo aplicable a la gestión de los mismos, de manera que se pueda limitar la intervención crítica o previa de los expedientes de gasto, tal y como se detalla en su artículo 11.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

No cabe duda que a lo largo del año 2021 el principal objetivo al que se ha enfrentado el Principado de Asturias ha sido la lucha contra la pandemia de la COVID-19, que se ha materializado en una amplia producción normativa reglamentaria específica. En contraposición a lo que ha sucedido en materia medioambiental, que no ha tenido producción normativa propia, lo que viene siendo desde hace mucho tiempo nota característica del Principado. No obstante, la necesidad de tener que dotar de agilidad a los distintos fondos de ayudas públicas provenientes tanto de programas para reactivar la economía por la pandemia, como del fomento de la transición energética, conlleva la necesidad de contar con procedimientos administrativos ágiles que permitan que las distintas ayudas puedan otorgarse de la manera más rápida y eficaz, máxime si se tienen en cuenta las limitaciones que existen en materia de gasto público. Consciente de ello, la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, con la finalidad de llevar a cabo una revisión de las distintas normas reguladoras de procedimientos administrativos, para que de este modo eliminar lo que considera como «trámites administrativos innecesarios o complejos y sin efectos significativos en la protección de los intereses públicos, la excesiva duración de determinados procedimientos administrativos, así como la falta de eficacia y el elevado coste de tales trámites y procedimientos», tal y como recoge en la exposición de motivos de la norma.

Estas medidas que se adoptan afectan sobre todo a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se lleven a cabo en el Principado de Asturias. En concreto, determinando cuándo una modificación de las características de un proyecto ambiental que se va a llevar a cabo, tendrá efectos adversos significativos sobre el medio ambiente a los efectos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en concreto su anexo I –evaluación ambiental ordinaria- y anexo II –evaluación ambiental simplificada-. A tales efectos, el artículo 1.1 de la Ley asturiana precisa que se entenderá que un proyecto ambiental puede tener efectos adversos significativos cuándo se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- Un incremento del 15 por ciento de las emisiones netas anuales o de uno de sus parámetros de las emisiones a la atmósfera.
- Un incremento del 15 por ciento de la carga neta anual o de uno de los parámetros de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- Un incremento de la generación de residuos del 15 por ciento con destino a eliminación.
- Un incremento en la utilización de recursos naturales del 15 por ciento del consumo de agua, suelo o energía.
- Una afección a la Red Natura 2000 por la ejecución de proyectos o actividades, salvo que el tipo de proyecto del que se trate sea considerado permitido expresamente en los instrumentos de gestión de los espacios.
- Una afección significativa al patrimonio cultural. A estos efectos, el legislador asturiano entiende por afecciones significativas en el patrimonio cultural: los cambios de uso, establecimientos de cargas o servidumbres, obras, alteraciones, modificaciones o variaciones de naturaleza directa o indirecta que afecten a Bienes de Interés Cultural (BIC) o con procedimiento para su inclusión en curso, a bienes incluidos en el Inventario de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias que puedan suponer una repercusión apreciable y susceptible de tener incidencia sobre los valores que llevaron a otorgarles ese nivel de protección.

Pero el legislador asturiano también es consciente a su vez de la importancia que en un futuro próximo va a tener la energía eólica, como una de las apuestas para el proceso de transición energética en el cuál Asturias está participando. De este modo, también prevé en el apartado segundo de este artículo primero especialidades con respecto a los parques eólicos, a la hora de considerar que la modificación de las características de un proyecto comprendido en el anexo I o en el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de

diciembre, de Evaluación Ambiental (En adelante, LEA), puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. En concreto, sucederá cuando lleve aparejadas cualquiera de estas circunstancias:

- Un incremento total del área de barrido superior al 15 por ciento.
- Un incremento o merma de altura del fuste de los aerogeneradores superior al 15 por ciento.
- Una modificación de la posición de los aerogeneradores que incida sobre elementos protegidos del patrimonio cultural o natural identificados como sensibles en los estudios de impacto ambiental, documentos ambientales o en los inventarios públicos de la Consejería competente en materia de medio natural.
- Una modificación de la posición de los aerogeneradores o viales internos que suponga un movimiento de tierras superior al 15 por ciento.

Se observa de este modo, que a través de esta norma se quieren simplificar la realización de la evaluación ambiental de los proyectos, en aras a conseguir agilizar su tramitación y por tanto realización práctica, tal y como habíamos advertido. Algo que, a su vez, se extiende no sólo a este importante trámite para la protección del medio ambiente, sino que también se quiere llevar a cabo promoviendo la declaración responsable y la comunicación previa. De este modo, el artículo 12.1 de la Ley asturiana impone a la Administración del Principado de Asturias y los sujetos del sector público autonómico a promover, en los procedimientos de su competencia, la utilización de la declaración responsable y la comunicación como técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares en el marco establecido en la normativa de la Unión Europea, en la legislación básica del Estado y en la regulación sectorial aplicable. Pero además, consciente de la necesidad de tener que llevar a cabo una comprobación, control e inspección de las actividades declaradas o comunicadas, prevé la posibilidad de que esta importante labor se pueda llevar a cabo por parte de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y a los Colegios Profesionales que figuren inscritos como entidades colaboradoras de certificación en el Registro que a tal efecto se habilite en la Consejería competente en materia de administraciones públicas -actualmente la Consejería de Presidencia-, sin perjuicio, en todo caso, de las potestades de intervención de la Administración autonómica. No obstante, esta posible colaboración precisa de un posterior desarrollo reglamentario.

Las medidas de simplificación administrativa se han proyectado también con respecto a determinados instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, que estarán sujetos a evaluación ambiental estratégica. En concreto, el artículo 2.1 recoge la necesidad de que se sometan a evaluación ambiental estratégica ordinaria, contemplada en el capítulo I del título II de la Ley de Evaluación Ambiental:

- Las Directrices Regionales de Ordenación Territorial, las Directrices Subregionales de Ordenación Territorial, los planes territoriales especiales, los programas de actuación territorial, los catálogos urbanísticos, los planes generales de ordenación, así como sus revisiones y modificaciones que no tengan el carácter de modificación menor, los planes especiales que no desarrollen el planeamiento general, los planes especiales de reforma interior y los planes especiales de protección.
- Los planes que, estableciendo el marco para la autorización de proyectos, requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- La Estrategia de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias y los Planes de Movilidad Sostenible de ámbito municipal superior a cincuenta mil habitantes y supramunicipal.

Estos instrumentos de planificación y ordenación, se someterán con carácter general a evaluación ambiental estratégica ordinaria, salvo que se traten de modificaciones menores, en cuyo caso, tal y como establece el artículo 2.2, estarán sometidas a evaluación ambiental estratégica simplificada, considerándose que existen modificaciones menores de planes de ordenación territorial y urbanística las modificaciones y revisiones que no constituyan variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología.

Consciente además de la necesidad de desarrollar este último aspecto que hemos comentado, para evitar de este modo el crear un posible supuesto en el que la discrecionalidad de la Administración sea amplia, el legislador asturiano señala que, a efectos urbanísticos, no se consideran variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas de los planes generales de ordenación:

- La disminución de coeficientes de edificabilidad o de densidad de viviendas, de porcentajes de ocupación o de la altura máxima de los edificios.

- Los incrementos de la superficie edificada o del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano inferiores al 25 por ciento respecto al atribuido por el planeamiento anterior.
- Los incrementos de la superficie edificada o del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano superiores al 25 por ciento respecto al atribuido por el planeamiento anterior cuando el reajuste de zonas dotacionales no suponga la reclasificación de terrenos clasificados como suelo no urbanizable.
- El aumento de la superficie, o reajuste por razones funcionales, de zonas de equipamientos, espacios libres públicos o infraestructuras siempre que este cambio de calificación o clasificación no afecte a terrenos clasificados como suelo no urbanizable.
- El aumento de la superficie de la parcela mínima para poder construir o implantar un uso urbanístico.
- Los cambios de la clasificación de suelo urbano no consolidado o urbanizable con la finalidad de clasificarlo como suelo no urbanizable.
- La implementación o extensión de las medidas de protección del medio ambiente, de restauración o recuperación de hábitats o especies afectadas por incendios forestales u otros desastres naturales en suelo no urbanizable o respecto a bienes integrantes del patrimonio histórico.
- La modificación de los catálogos urbanísticos cuando únicamente incluyan medidas que representen un mayor grado de protección del medio ambiente o del patrimonio cultural.
- Las derivadas de la modificación de los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes reguladores de uso y gestión, los planes de gestión de espacios Red Natura 2000 u otros espacios naturales protegidos, en la medida que representen un mayor grado de protección del medio ambiente.
- La asignación de clasificación o calificación a ámbitos que carezcan de ellas cuando sean coherentes con los circundantes.
- Las actualizaciones normativas.
- Las modificaciones puntuales menores de 1 hectárea.

También se entiende necesario que se someta a evaluación ambiental estratégica simplificada el planeamiento de desarrollo, como los planes parciales, los planes especiales o los estudios de implantación, con excepción de los estudios de detalle que desarrollen planes generales que hayan sido objeto de evaluación ambiental.

En las disposiciones finales de la Ley 4/2021 se llevan a cabo modificaciones de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras y de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible.

2.2. ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

Mediante el Decreto de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica 12/2021, de 26 de febrero, de tercera modificación del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, se regulan los procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias. El principal objetivo que se persigue a través de esta norma, es avanzar en el camino hacia la producción de energía eléctrica libre de CO₂, para lo cual la energía eólica cumple un destacado papel. Esta norma tiene como un doble objetivo. Por un lado, adapta la nomenclatura de las autorizaciones reguladas en el Decreto 43/2008, de 15 de mayo a lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Por otro, llevar a cabo una modificación de la disposición transitoria primera del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, que permita una ampliación del término o fecha límite para la puesta en marcha de los parques eólicos iniciados al amparo del Decreto 13/1999, de 11 de marzo, cuyo retraso no haya sido directamente imputable a los promotores de los mismos, y que sí hayan iniciado las obras, pero que les ha sido materialmente imposible que antes de la fecha prevista en dicha Disposición transitoria hayan obtenido la autorización de explotación o puesta en marcha. El nuevo plazo previsto será el 31 de diciembre de 2022.

Con el Decreto 40/2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, de 29 de julio, 40/2021, de 29 de julio, se regula la organización y funcionamiento del registro de huella de carbono para la reducción, absorción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero del Principado de Asturias. En este caso se trata de una norma de carácter organizativo, que regula la organización y funcionamiento del registro de huella de carbono para reducción, absorción

y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero del Principado de Asturias, al igual que establecer los mecanismos de coordinación con el registro previsto en el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. El objetivo general que pretende el Principado a través de la creación de este registro, es contribuir a favorecer la transición energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de modo que se mitiguen los efectos del cambio climático. Un objetivo general que se concreta en el artículo 1.2 que precisa las siguientes finalidades para el registro:

- El fomento de la reducción progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero de organismos, entidades y empresas, que desarrollan total o parcialmente su actividad en el Principado de Asturias, contribuyendo a los objetivos nacionales de mitigación en el marco de la lucha contra el cambio climático de la Unión Europea.
- La potenciación de los sumideros de carbono de la Comunidad Autónoma, generando absorciones de dióxido de carbono para un fondo de carbono regional que facilite la compensación de aquellas emisiones que no se puedan evitar.
- El impulso al desarrollo del medio rural, añadiendo valor a las actividades forestales y agrícolas.
- El estímulo del empleo verde, vinculado a los planes y proyectos inscribibles en el Registro.
- La sensibilización e implicación de la sociedad asturiana en la lucha contra el cambio climático, dando visibilidad a los esfuerzos que se realicen en materia de medición, reducción y compensación de huella de carbono.

Orgánicamente, dependerá de la Consejería que tenga competencias en materia de cambio climático (actualmente Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático), que será la encargada de gestión ordinaria y de permitir que el mismo sea interoperable con el Registro estatal, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos, para lo cual deberá tener en cuenta la disposición adicional tercera de este Decreto, que detalla cómo deberá llevarse a cabo esta coordinación con el registro estatal.

La inscripción en este registro es voluntaria, y presenta una estructura basada en secciones:

- Sección A (Huella de carbono y proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero): En esta sección podrán inscribirse las organizaciones que cuenten con un centro de actividad ubicado en el territorio del Principado de Asturias y que calculen su huella de carbono e implementen acciones dirigidas a su reducción. Los actos que serán inscribibles, son tanto las huellas de carbono como los planes de reducción de emisiones de GEI de aquellas organizaciones que han solicitado su inscripción conforme al procedimiento descrito en el artículo 7 de esta norma.

- Sección B (Proyectos de absorción de dióxido de carbono). En este caso se podrán inscribir organizaciones que realicen y sean titulares de proyectos de absorción de CO₂ situados en el territorio del Principado de Asturias, y que podrán inscribir los proyectos de absorción de CO₂ generados en el territorio de la comunidad autónoma por proyectos de recuperación, protección o gestión de ecosistemas, actividades forestales, actividades agrarias u otros proyectos de absorción de CO₂ que supongan un aumento del carbono almacenado. Ha de precisarse que, las absorciones anotadas constituyen el fondo de carbono regional. El proceso de solicitud de inscripción que ha de seguirse se recoge en el artículo 10.

- Sección C (Compromisos de compensación de huella de carbono). En este caso se podrán inscribir en esta sección de compromiso de compensación de huella de carbono, las organizaciones que cuenten con un centro de actividad ubicado en el territorio del Principado de Asturias y que compensen su huella de carbono. Serán objeto de inscripción los actos que se recogen en el artículo 12, conforme al cual serán objeto de inscripción las compensaciones de aquellas huellas de carbono, que estando inscritas en la Sección A, se efectúen mediante a) Absorciones de proyectos inscritos en la Sección B de este Registro; b) Absorciones de proyectos inscritos en la Sección B del Registro estatal y que se desarrollen en territorio del Principado de Asturias. Téngase en cuenta que, en estos casos, la compensación no será válida a los efectos del cumplimiento de la obligación anual de entrega de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecida por el artículo 27 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. El proceso de solicitud de inscripción que ha de seguirse se recoge en el artículo 13.

Junto con la anterior, ha de tenerse en cuenta que, la disposición adicional primera, prevé la obligatoriedad de que, la Consejería de la que depende el registro, proceda a crear una bolsa de garantía de absorciones de CO₂ destinada a dar cobertura a pérdidas por fuerza mayor de compensaciones inscritas en la Sección C del Registro.

Finalmente, con respecto a esta norma, ha de precisarse que en su disposición adicional segunda recoge una importante medida que puede contribuir a favorecer una compra pública más respetuosa y eficiente con el medio ambiente. De este modo, prevé la posibilidad de que los distintos órganos de contratación de la Administración autonómica y sus respectivos organismos, puedan incluir las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental.

Transversalmente, ha de tenerse en cuenta además el Decreto de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica 27/2021, de 3 de junio, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro Industrial del Principado de Asturias. Este comprenderá los datos relativos a los establecimientos, empresas y entidades que realicen alguna de las siguientes actividades o instalaciones: a) las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, y el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos o procesos técnicos utilizados y, en su caso, las instalaciones que éstas precisen, b) las actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos, c) las actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualquiera que sea su origen y estado físico, d) las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras, e) las actividades industriales relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones, f) las actividades industriales relativas al medicamento y a la sanidad, y g) las actividades industriales relativas al fomento de la cultura.

El Principado de Asturias es una región con una fuerte tradición en materia de caza, una importante actividad económica para varios de los Concejos asturianos. El Decreto de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial 74/2021, de 1 de diciembre, de sexta modificación del Reglamento de Caza, aprobado por Decreto 24/1991, de 7 de febrero, lleva a cabo una importante modificación de la normativa en materia de caza. En concreto, suprime la exigencia de un número mínimo de personas socias para poder participar en los distintos concursos de adjudicación de cotos de caza.

Una medida que en este caso está pensada para hacer frente a la crisis demográfica de determinados territorios del medio rural asturiano, al igual que favorecer el relevo generacional en la actividad cinegética. Junto a ello, también se llevan a cabo una actualización de los distintos cánones económicos vigentes para la práctica de la caza, al igual que se introduce un nuevo artículo 77 bis a la Ley de Caza, cuyo objetivo es recoger una serie de obligaciones fijadas en aras a garantizar la seguridad en la práctica de esta actividad.

Por último, pero no por ello menos importante para el legislador autonómico, se lleva a cabo una actualización del listado de especies animales susceptibles de aprovechamiento cinegético. En concreto, el apartado doce del artículo único del Decreto, actualiza el anexo I de la Ley de Caza asturiana a los efectos de hacerla coherente con la legislación europea, suprimiendo especies que están protegidas, y añadiendo otras, como el caso de la Cabra hispánica (*Capra pyrenaica*), que hasta entonces no se contemplaba en el listado de especies permitidas.

2.3. OTRAS NORMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Una de los principales aspectos básicos de la política ambiental del Principado de Asturias son los respectivos instrumentos de planificación y gestión de las distintas especies animales y piscícolas de su territorio. En el año 2021 la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias procedió a la dictar la Resolución de 1 de julio de 2021, por la que se aprueba el Plan Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2021-2022.

Esta Resolución es dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 54.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que obliga a las Comunidades Autónomas a que adopten las medidas que sean pertinentes para que la recogida en la naturaleza de las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario, que se enumeren en el anexo VI, entre las cuales se encuentra el lobo. Por ello, el Principado de Asturias aprobó el Decreto de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos 23/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias, que establece la obligación de elaborar un programa en el que se defina, para cada zonas de gestión de presencia habitual y para el conjunto de la esporádica, los cupos de extracción estimados a partir de los datos poblacionales recogidos, la evolución del número de daños y la evaluación del grado de conflictividad social existente, así como de la disponibilidad de posibles presas silvestres, y los métodos de extracción a emplear en cada caso. Este es el objetivo que pretende esta Resolución, y que lo lleva a cabo, tras un intenso debate con el

sector ganadero y agricultor asturiano, para el periodo 2021-2022. Las principales medidas que se prevén, y que más polémica han levantado, son los métodos de extracción que se emplearán durante este periodo en las 8 zonas en las que divide el territorio autonómico, y que consisten en la realización de batidas –que se entienden autorizadas a los efectos del Decreto 23/2015, de 25 de marzo por el que se aprueba el II Plan de Gestión del Lobo en Asturias, o en aguardos o recechos realizados por la guardería de la Administración o personal especializado con conocimientos suficientes sobre la especie o la zona autorizado por la Administración regional.

Mediante la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial de 18 de marzo de 2021, se aprueba el Plan de Caza de las Reservas Regionales de Caza para la temporada 2021-2022. Este Plan, elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley del Principado 2/89, de 6 de junio, de Caza y los artículos 14 a 16 del Decreto de la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias 24/1991, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza, tiene por objetivo promover la máxima satisfacción social, económica y recreativa, asegurando la utilización racional de los recursos cinegéticos de las reservas regionales de caza.

Señalábamos en el primer apartado de este informe el peso que está teniendo en Asturias el proceso de transición energética. Un proceso que se muestra complejo y complicado. Es preciso incentivar la implantación y puesta en funcionamiento de nuevas tecnologías y fuentes de energía que permitan cumplir los objetivos estratégicos de la transición energética, que además favorezcan el desarrollo económico y contribuyan a mitigar los efectos del éxodo demográfico. Para ello, la actividad de fomento se muestra esencial. De este modo, interesa destacar, entre otras, las siguientes resoluciones que se han aprobado en este año:

- Resolución de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, de 2 de febrero de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el desarrollo de actuaciones de información, formación y sensibilización en calidad ambiental y economía circular por entidades sin ánimo de lucro. Estas ayudas se han convocado a través de la Resolución de 31 de mayo de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático.
- Resolución de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, de 2 de febrero de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueban las bases reguladoras

para la concesión de subvenciones para la realización de actuaciones de participación ambiental para la transición ecológica de los municipios. Estas ayudas se han convocado a través de la Resolución de 31 de mayo de 2021.

- Resolución de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el impulso de la economía circular en las empresas. Estas ayudas se han convocado a través de la Resolución de 31 de mayo de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueba la convocatoria pública de las subvenciones para el desarrollo de actuaciones de información, formación y sensibilización en materia de economía circular por entidades sin ánimo de lucro durante el año 2021 (línea 2).
- Resolución de 27 de septiembre de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales del Principado de Asturias para la realización de actuaciones piloto de adaptación al cambio climático en el marco del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA)-Cambio Climático. Esta línea de ayudas tiene por finalidad fomentar y apoyar la adaptación al cambio climático en el espacio urbano y periurbano, potenciando las sinergias entre las estrategias de adaptación y mitigación en la lucha frente al cambio climático. El objetivo general de las actuaciones será la mejora de la capacidad adaptativa de las áreas urbanas a los retos del cambio climático y, en concreto, ante los siguientes impactos: Inundaciones por fenómenos meteorológicos adversos, como lluvias torrenciales, aisladas o en combinación con mareas; Efecto isla de calor, inducido por el incremento de la temperatura ambiente; Déficit en el suministro de agua por desequilibrios en el régimen de precipitaciones.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En este ámbito la primera modificación que se llevó a cabo en el año 2021 fue a través de la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, de 4 de marzo de 2021, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se avocan competencias delegadas en la Dirección General de Desarrollo Rural y Agroalimentación. En

concreto, se avoca la competencia delegada en el titular de la Dirección General de Desarrollo Rural y Agroalimentación, en virtud de lo dispuesto en la letra c) del Resuelvo Quinto de la Resolución de 16 de julio de 2020, en lo que tiene que ver con la resolución del procedimiento de concesión de las subvenciones de las convocatorias plurianuales de 2020 de ayudas de los grupos de acción local para el desarrollo de las operaciones previstas en sus estrategias de desarrollo rural participativo.

No obstante, en materia organizativa la primera modificación de mayor calado se llevó a cabo mediante la creación de la Dirección General del Agua, a través del Decreto de la Consejería Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, 42/2021, de 4 de agosto, de segunda modificación del Decreto 33/2020, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático.

Esta Dirección General tiene atribuidas las competencias en materia de coordinación de las políticas de agua, la planificación hidráulica y la ejecución, mantenimiento y ordenación de las infraestructuras de interés regional relativas al ciclo integral del agua. Asimismo, será responsable de velar por la calidad de las aguas, siendo el organismo responsable del otorgamiento de las autorizaciones en materia de vertidos a las aguas marinas y a los sistemas de saneamiento, en el ámbito de competencias de la Administración del Principado de Asturias.

La creación de esta nueva Dirección General de Aguas, ha terminado con el proceso que se inició a través de la disposición adicional duodécima de la Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021, suprimió la Junta de Saneamiento, y se materializó mediante el Acuerdo de 4 de agosto de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se declara extinguida la personalidad jurídica del organismo autónomo Junta de Saneamiento.

La Dirección General del Agua se estructura en los siguientes servicios:

- Servicio de Planificación Hidráulica y Calidad del Agua: Al Servicio de Planificación Hidráulica y Calidad del Agua le corresponde la elaboración y seguimiento de los planes autonómicos de obras y gestión del abastecimiento de agua y de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como la coordinación con el Organismo de Cuenca en materia de planificación hidrológica. Igualmente, tramitará el otorgamiento, revisión y cancelación de las autorizaciones de vertido y realizará el control de las aguas, impulsando actuaciones para mantener el buen estado químico y ecológico de las masas de agua, en el marco de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma.

- Servicio de Proyectos y Obras Hidráulicas: le corresponde la realización, supervisión y control de estudios, proyectos y obras en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, y en particular, la programación, así como la elaboración de los proyectos financiados con fondos europeos, su seguimiento y evaluación. Asimismo, elaborará las propuestas de contratación, y llevará a cabo la dirección y el control de la ejecución de las obras y las actuaciones hidráulicas correspondientes.
- Servicio de Gestión y Explotación del Agua: le corresponde la supervisión, seguimiento y control de la explotación y de los programas de mantenimiento y conservación de las infraestructuras hidráulicas, la promoción, coordinación con otras Administraciones Públicas y elaboración de informes y estadísticas sobre cuestiones relacionadas con la gestión, mantenimiento y explotación de instalaciones e infraestructuras hidráulicas, así como la propuesta, gestión y concesión de subvenciones, seguimiento y control de convenios con otras Administraciones, encomiendas de gestión y preparación de justificaciones de fondos procedentes de programas europeos y estatales.

Con respecto al personal que desempeña su trabajo en esta nueva Dirección General, ha de tenerse en cuenta el Acuerdo de 3 de septiembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo con motivo de la supresión de la Junta de Saneamiento. Este Acuerdo prevé la supresión dentro de la relación de puestos de trabajo del Principado de Asturias de una serie de puestos, que posteriormente son creados en la Dirección General de Aguas.

La siguiente disposición normativa que afecta a la organización administrativa del Principado de Asturias, el Decreto de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica 9/2021, de 19 de febrero, por el que se regula la Comisión de Seguridad Minera del Principado de Asturias. A través de este Decreto se pone fin a la Comisión Regional de Seguridad Minera, recogida en el Decreto de la Consejería de Economía 4/1996 de 15 de febrero, por el que se regula la Comisión Regional de Seguridad Minera.

El objetivo de esta comisión es la creación de un órgano colegiado de asesoramiento y apoyo en materia de seguridad minera, en el que participen organizaciones representativas de intereses sociales.

Con respecto a sus funciones, consiste en emitir informes, propuestas y dictámenes no vinculantes. Más en concreto se le atribuye las siguientes funciones: a) Informar los proyectos de disposiciones de carácter general

relativos a la seguridad minera, las reglamentaciones y normativas dirigidas al correcto desarrollo de las actividades mineras y las instrucciones técnicas que mantengan éstas permanentemente actualizadas, cuya aprobación corresponda a la Administración del Principado de Asturias, formulando en su caso las propuestas alternativas que estime convenientes, b) Informar los proyectos de campañas de prevención de la siniestralidad en las minas, formulando en su caso las propuestas alternativas que considere oportunas y el seguimiento de cuantos planes y actuaciones se desarrollen en el ámbito autonómico en materia de seguridad minera derivados del análisis de los datos y estadísticas periódicas de accidentabilidad, c) Informar de los asuntos relacionados con la seguridad en las minas sometidas a su conocimiento y parecer, en especial el análisis de las reseñas de accidentabilidad y de los accidentes e incidentes mineros a tratar en las reuniones de la Comisión, y d) Estudiar e informar a iniciativa de los miembros de la Comisión sobre las cuestiones de seguridad minera, nuevos métodos de explotación o mejoras técnicas que incidan prioritariamente en la seguridad y la salubridad minera, formulando, en su caso, las propuestas que tenga por convenientes.

Consciente de la importancia que tiene la Agenda 2030 para el Principado de Asturias se aprueba el Decreto de la Consejería de Presidencia 53/2021, de 20 de agosto, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo para la Agenda 2030 del Principado de Asturias. Se trata de un órgano colegiado de consulta y participación, con el objetivo de prestar asesoramiento y colaboración institucional entre la Administración del Principado de Asturias y la sociedad civil para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) y la Agenda 2030, que estará adscrito a adscrito a la Consejería competente en materia de Agenda 2030. Sus funciones son las siguientes: a) asesorar a la Consejería en la elaboración e implementación de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030, b) generar documentos y análisis sobre aspectos de la implementación de la Agenda 2030, c) contribuir a la divulgación y comunicación de la Agenda 2030 al conjunto de la ciudadanía asturiana, y d) impulsar el diálogo y coordinación entre todos los agentes sociales, económicos, medioambientales y culturales para contribuir a la consecución de los ODS.

Por último, consciente de la importancia que tiene la investigación en el ámbito ambiental, se procede a crear el Instituto de Investigación en Biodiversidad, a través del Decreto de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad 32/2021, de 23 de junio. Este Instituto se crea con la finalidad de llevar a cabo, en un marco de colaboración, actividades de investigación, formación, transferencia y divulgación en el ámbito de la biodiversidad y cambio global, promoviendo un enfoque interdisciplinar, y está regulado en la Resolución de 20 de julio de 2021, de la Consejería de Administración

Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Principado de Asturias, la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P., y la Universidad de Oviedo para la creación y regulación del Instituto Mixto de Investigación en Biodiversidad (IMIB).

4. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Decreto de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial 63/2021, de 24 de septiembre, por el que se dispone el cese de don Saturnino Rodríguez Galán como Director General de Ganadería y Sanidad Animal.
- Decreto de la Consejería de Medio Rural y Cohesión 64/2021, de 27 de septiembre, por el que se nombra como Directora General de Ganadería y Sanidad Animal a doña Rocío Huerta Miguel.
- Decreto de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático 51/2021, de 20 de agosto, por el que se dispone el nombramiento como Directora General del Agua de doña Vanesa Mateo Pérez
- Acuerdo de 3 de septiembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone el cese y se nombra vocal en el Consejo de la Comisión Regional del Banco de Tierras: se acuerda el cese de don Ignacio Blanco Méndez y nombramiento de Silvia García García, en representación de la Federación Asturiana de Concejos.
- Acuerdo de 27 de septiembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone el cese de la Gerente de la Comisión Regional del Banco de Tierras: se procede al cese de doña Rocío Huerta Miguel, sin que posteriormente se nombrase nueva gerente. No obstante, las funciones de Gerencia se delegaron en la secretaría de este organismo a través de la Resolución de 29 de septiembre de 2021, de la Gerencia de la Comisión Regional del Banco de Tierras, por la que se delegan competencias en la Secretaría de este Organismo.

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2022 por los componentes del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 62 miembros pertenecientes a 53 universidades y otros centros españoles y extranjeros, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales del Estado y las Comunidades Autónomas en su contexto comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial ThomsonAranzadi, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades de 2007 a 2015, y por el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), desde el año 2016.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2021, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos anteriores que no habían podido ser tenidos en cuenta hasta ahora. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.

NIPO: 832-22-009-6