



# Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual  
Núm. 148**

**Septiembre 2024**



### Dirección académica

Eva Blasco Hedo

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

### Secretaría

Blanca Muyo Redondo

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

### Consejo de Redacción

Eva Blasco Hedo

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

Lucía Casado Casado

Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Carlos Javier Durá Alemañ

Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Sara García García

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

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

María Pascual Núñez

Doctora en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) y en la Universidad a Distancia de Madrid

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

### Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Eva Desdentado Daroca

Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado

Director del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alcalá de Henares

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

Profesora de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén (Argentina)

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

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

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2024

ISSN: 1989-5666; NIPO: 152-24-001-9

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: [editorial@ciemat.es](mailto:editorial@ciemat.es)

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con [bibliotecacieda@ciemat.es](mailto:bibliotecacieda@ciemat.es)



## SUMARIO

SUMARIO.....	2
ARTÍCULOS.....	3
LA EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES EN ESPAÑA: PROSPECTIVA COMPETENCIAL, René Javier Santamaría Arinas .....	4
DISEÑO EUROPEO DE UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA ACELERACIÓN DEL DESPLIEGUE DE LA ENERGÍA RENOVABLE, Juan Rosa Moreno .....	26
SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA A LA ESTRATEGIA EUROPEA «DE LA GRANJA A LA MESA», Juan José Rastrollo Suárez.....	84
COMENTARIOS.....	129
LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS, ANÁLISIS DE SENTENCIA 185-20JP/21, Génesis Doménica Zurita Lara; María Victoria Molina Torres.....	130
LEGISLACIÓN AL DÍA.....	150
Unión Europea .....	151
Nacional.....	155
Autonómica.....	160
Islas Baleares.....	160
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	162
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) .....	163
Tribunal Constitucional (TC).....	175
Tribunal Supremo (TS).....	179
ACTUALIDAD .....	210
Noticias .....	211
Agenda .....	223
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	234
MONOGRAFÍAS.....	235
PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	238
Números de publicaciones periódicas .....	238
Artículos de publicaciones periódicas.....	240
Legislación y jurisprudencia ambiental .....	252
Recensiones .....	257
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	260

# ARTÍCULOS

Juan José Rastrollo Suárez  
Juan Rosa Moreno  
René Javier Santamaría Arinas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de septiembre de 2024*

**LA EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO SOBRE  
MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES EN ESPAÑA:  
PROSPECTIVA COMPETENCIAL\***

THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN REGULATION ON  
CRITICAL RAW MATERIALS IN SPAIN: COMPETENCE  
PROSPECTIVE

**Autor:** René Javier Santamaría Arinas, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja, [ORCID: 0000-0002-7809-1075](https://orcid.org/0000-0002-7809-1075)

**Fecha de recepción:** 12/06/2024

**Fecha de aceptación:** 20/06/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00378>

**Resumen:**

Este trabajo presenta los primeros resultados de una lectura de urgencia del Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, que ha sido recientemente publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L, de 3 de mayo de 2024. Tras sintetizar su estructura y contenido, identifica las principales obligaciones que impone a los Estados miembros y se centra en el análisis de los retos que su ejecución puede plantear en España desde la óptica del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

---

\* Este trabajo se basa en la comunicación presentada por el autor en las V Jornadas Coimbra-Sevilha de Direito Administrativo, dedicadas a “As relações entre o direito europeu e o direito administrativo nacional”, organizadas por la Universidad de Coimbra y celebradas el 17 de mayo de 2024 en Anadia (Portugal). Agradezco a la organización su acogida y a las personas participantes las observaciones que me han permitido depurar el texto final que ahora se publica.

**Abstract:**

This work presents the first results of an emergency reading of Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council, of 11 April 2024, establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials, which has been recently published in the Official Journal of the European Union, L Series, 3 May 2024. After a summary of the structure and content, it identifies the main obligations imposed on Member States. It then focus on the analysis of the challenges that its implementation may pose in Spain, from the perspective of the constitutional distribution of powers between the State and the Autonomous Communities.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible; Economía circular; Seguridad estratégica de la Unión Europea; Materias primas fundamentales; Materias primas estratégicas

**Keywords:** Sustainable development; Circular economy; Strategic security of the European Union; Critical raw materials; Strategic raw materials

**Índice:**

1. **Introducción**
2. **Estructura y contenido del reglamento**
3. **Condicionantes estructurales para su ejecución en España**
  - 3.1. **Acotaciones sobre el alcance de la armonización**
  - 3.2. **Jurisprudencia constitucional previa: la STC 127/2023, de 27 de septiembre**
4. **Enquadramiento competencial de las medidas nacionales requeridas**
  - 4.1. **Los programas nacionales de exploración**
  - 4.2. **Los programas nacionales de circularidad**
  - 4.3. **Las obligaciones relativas a las instalaciones de residuos de extracción**
  - 4.4. **Planes que tengan en cuenta el potencial de ejecución de proyectos de MPF**
  - 4.5. **El “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para “proyectos estratégicos”**
5. **Conclusión**
6. **Bibliografía**

**Index:**

- 1. Introduction**
- 2. Structure and content of the regulation**
- 3. Structural conditions for its implementation in Spain**
  - 3.1. Notes on the scope of harmonisation**
  - 3.2. Previous constitutional jurisprudence: STC 127/2023, of 27 September**
- 4. Competence framework of the required national measures**
  - 4.1. National exploration programs**
  - 4.2. National circularity programs**
  - 4.3. Obligations concerning extractive waste facilities**
  - 4.4. Plans that take into account the potential for implementing CRM projects**
  - 4.5. The national “authorisation process” for “strategic projects”**
- 5. Conclusion**
- 6. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Comisión Europea lanzó su primera “Iniciativa sobre las materias primas” en 2008<sup>1</sup>. Desde 2011 elabora una “lista de materias primas fundamentales” que actualiza cada tres años. En 2013, el VII Programa General de Medio Ambiente de la Unión Europea se hacía eco de la necesidad de “aprovechar mejor los recursos, crear nuevos mercados y empleos y reducir la dependencia de las importaciones de materias primas”<sup>2</sup>. Ya en el origen de la política europea de economía circular se reconoció que “el modelo lineal amenaza la competitividad de Europa”<sup>3</sup>. En 2015, el Anexo del Plan de Acción europeo para la economía circular incluyó un bloque dedicado a las “materias primas críticas” con cuatro “medidas clave”<sup>4</sup>. Cinco años después, ya vigente el Nuevo Plan de Acción de

---

<sup>1</sup> Comunicación “La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo” [Bruselas, 4.11.2008. COM(2008) 699 final].

<sup>2</sup> Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

<sup>3</sup> Comunicación “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa” [Bruselas, 2.7.2014. COM (2014) 398 final].

<sup>4</sup> Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [Bruselas, 2.12.2015. COM(2015) 614 final].

economía circular<sup>5</sup>, la Comisión, no sólo actualizó la Lista atendiendo a su importancia económica y al riesgo de suministro, sino que incluyó un primer “Plan de acción de la UE sobre las materias primas fundamentales”<sup>6</sup>.

En España, estas preocupaciones tienen reflejo en documentos políticos como la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC)<sup>7</sup> y su Plan de Acción 2021-2023 (PAEC)<sup>8</sup> [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 277-285)]. En esa misma línea meramente programática se inscribe la posterior “Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2022 (en adelante, “la Hoja de Ruta”), que tampoco ha sido objeto de publicación oficial aunque se difunde en la web del Ministerio. Gracias, precisamente, a su “naturaleza jurídica atípica”, el recurso interpuesto contra ella por Ecologistas en Acción-CODA por no haber sido sometida a evaluación ambiental estratégica (EAE) ha sido desestimado por la STS de 20 de diciembre de 2023<sup>9</sup>.

El caso es que, a partir de estos antecedentes, este asunto se ha convertido en “cuestión de seguridad estratégica” para lograr la “autonomía estratégica abierta” de la UE y hasta la “soberanía industrial europea”. Tan es así que en 2023 se anunció una inminente “Ley de materias primas fundamentales de la UE”<sup>10</sup>. De hecho, la propuesta de la Comisión se hizo pública al mes siguiente<sup>11</sup>, se ha tramitado en poco más de un año y ha dado lugar al Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. De conformidad con su artículo 49, el nuevo Reglamento entra en vigor a los veinte

---

<sup>5</sup> Comunicación “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” [Bruselas, 11.3.2020. COM(2020) 98 final]. Para una visión crítica de este plan y de su precedente, puede verse NOGUEIRA LÓPEZ (2023).

<sup>6</sup> Comunicación “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad” [Bruselas, 3.9.2020. COM(2020) 474 final]. Comenta su contenido, con referencia a otros antecedentes internacionales y europeos, FERNÁNDEZ-ESPINAR (2022: 19-23).

<sup>7</sup> Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020.

<sup>8</sup> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021.

<sup>9</sup> N.º de Recurso 875/2022.

<sup>10</sup> Comunicación “Un plan industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas” [Bruselas, 1.2.2023. COM(2023) 62 final].

<sup>11</sup> Bruselas, 16.3.2023. COM(2023) 160 final. La propuesta fue valorada por LÓPEZ FRAILE (2024: 147-150) “en líneas generales” como “positiva para la industria minera europea ya que recoge muchas de sus tradicionales reivindicaciones” si bien advertía, al mismo tiempo, que eran “muchas las carencias del texto y considerable la inseguridad jurídica que genera en su actual estado de tramitación”.

días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, que tuvo lugar el 3 de mayo de 2024<sup>12</sup>.

Sin apenas tiempo para profundizar en el detenido estudio que el texto final requiere, esta aportación resume sintéticamente la estructura y contenido de la regulación (2). Repara después en los factores estructurales que condicionan su ejecución en España (3). Y a la vista del alcance de la armonización y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, identifica las principales obligaciones que pesan a corto plazo sobre las autoridades nacionales avanzando criterios de asignación de competencias para su cumplimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas (4). Todo ello sustenta la conclusión final que apela a la responsabilidad que estas últimas asumen para actuar con la máxima urgencia (5).

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO

Tras los 74 “considerandos” de su preámbulo, el texto aprobado contiene 9 capítulos, con un total de 49 artículos, a los que acompañan 5 anexos.

El Capítulo 1, de “disposiciones generales”, se abre explicando que “[E]l objetivo general del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco que garantice el acceso de la Unión a un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor”. Con él vincula tres “objetivos” específicos que resultan, francamente, prescindibles. Y ofrece luego un glosario que incluye hasta 64 “definiciones”.

El Capítulo 2 distingue entre “materias primas estratégicas” (en adelante, MPE) y “materias primas fundamentales” (en adelante MPF). La “lista” de las MPE se encuentra en el Anexo I.1 y los criterios para su actualización en el Anexo I.2. La “lista” de las MPF engloba a las MPE, se encuentra en el Anexo II.1 y los criterios para su actualización en el Anexo II.2.

El Capítulo 3 se rotula “[R]eforzar la cadena de valor de las materias primas de la Unión”. En su Sección 1 se establecen los “parámetros de referencia”. Para las MPE, se formulan como objetivos cuantitativos de manera que, para 2030, la capacidad de extracción de la UE llegue al menos al 10% del consumo anual, la capacidad de procesamiento cubra al menos el 40% del consumo anual y la

---

<sup>12</sup> Téngase en cuenta, no obstante, la corrección de errores, que afecta a ciertos plazos, publicada en el DOUE, Serie L, de 3 de junio de 2024.

capacidad de reciclado suponga al menos al 25% del consumo agregado anual. Para diversificar las importaciones, se aspira a que en 2030 ningún tercer país represente más del 65% del consumo anual de cada MPE. El parámetro de referencia genérico para MPF, ya sin cuantificar, consiste en “incentivar el progreso tecnológico y la eficiencia en el uso de los recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo”. La Sección 2 de este mismo Capítulo versa sobre los denominados “proyectos estratégicos”. Impone estrictos criterios y reglas de procedimiento para su reconocimiento como tales por la Comisión<sup>13</sup> así como obligaciones de información a sus promotores. La Sección 3 aborda el “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para estos proyectos. La Sección 4 obliga a “establecer condiciones favorables” para “acelerar” y “facilitar” su ejecución. Por último, la Sección 5 obliga a adoptar “programas nacionales de exploración”.

El Capítulo 4 se centra en el “seguimiento de riesgos y limitación de estos”. Pieza clave al respecto son las “pruebas de resistencia para cada cadena de suministro de MPE” y las previsiones relativas a la identificación y coordinación de “reservas estratégicas”. Las “grandes empresas” también han de proceder periódicamente a una “evaluación de riesgos de su cadena de suministro de MPE” a fin de detectar “vulnerabilidades significativas” y, en su caso, mitigarlas. Se habilita además a la Comisión para establecer un futuro sistema de “compra conjunta” para “agregar la demanda de las empresas interesadas en el consumo de MPE”.

El Capítulo 5 se da en llamar “[S]ostenibilidad” y consta de tres secciones. La Sección 1 obliga a “cada Estado miembro” a adoptar, en el plazo de dos años, y ejecutar “medidas nacionales sobre circularidad”. Se volverá con detalle sobre ello y también sobre las reglas específicas de “valorización de MPF procedentes de residuos de extracción”. La Sección 2 contempla los criterios y procedimientos para el reconocimiento por la Comisión de regímenes de certificación de MPF<sup>14</sup> y anuncia futuras “normas para el cálculo y la verificación de la huella ambiental” de MPF<sup>15</sup>. La Sección 3, en fin, conecta la regulación de las MPF con la “libre circulación, conformidad y vigilancia de mercado”.

El Capítulo 6 se denomina “Gobernanza”. En él “queda establecido” el “Comité Europeo de MPF” que asume funciones de asesoramiento. Su composición ha de integrar representantes de todos los Estados miembros y de

---

<sup>13</sup> El Anexo III completa las reglas sobre la “evaluación de los criterios de reconocimiento de proyectos estratégicos”.

<sup>14</sup> El Anexo IV especifica los “criterios aplicables a los regímenes de certificación”.

<sup>15</sup> El extenso Anexo V completa estas previsiones sobre la “huella ambiental”.

la Comisión. El Presidente “invitará” a representantes del Parlamento Europeo y, también en calidad de observadores, “podrá invitar” a “asistir” o a “realizar contribuciones por escrito” a representantes de otros organismos públicos (incluidas “autoridades locales o regionales”) y agentes socio-económicos. El Comité establecerá seis “subgrupos permanentes” sin perjuicio de que pueda crear otros “subgrupos temporales o permanentes para tratar cuestiones y tareas específicas”. A este Capítulo han venido a parar las provisiones relativas a “cooperación internacional y asociaciones estratégicas”.

El Capítulo 7 recoge las habituales referencias a los “poderes delegados y procedimiento de comité”. El Capítulo 8 agrupa cuatro modificaciones que se operan en otros tantos reglamentos preexistentes. Y el Capítulo 9 ofrece las “disposiciones finales” relativas al “seguimiento de los avances” por la Comisión, a los informes que anualmente han de enviarle los Estados miembros, a la confidencialidad de la información, a la “evaluación” que la Comisión ha de llevar a cabo dentro de cinco años y a la entrada en vigor. A destacar ahí la obligación de los Estados miembros de establecer, “a más tardar el 24 de noviembre de 2025”, el “régimen de sanciones a cualquier infracción del presente Reglamento”.

### **3. CONDICIONANTES ESTRUCTURALES PARA SU EJECUCIÓN EN ESPAÑA**

#### **3.1. Acotaciones sobre el alcance de la armonización**

El Reglamento 2024/1252 suscita muchas y complejas cuestiones que habrá que ir analizando con calma. Entre tanto, procede identificar, en una lectura de urgencia, los principales retos que su ejecución puede plantear en un país descentralizado como España. En este sentido, conviene empezar recordando que la “Ley europea de materias primas fundamentales” ha adoptado la forma de Reglamento. Como tal, es “obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. No requiere, por tanto, transposición al ordenamiento jurídico español. Sin embargo, impone obligaciones a las autoridades nacionales que en algún caso pueden necesitar adaptaciones normativas.

En línea con lo anterior, hay que reparar en que el Reglamento invoca exclusivamente como base jurídica el artículo 114 TFUE, que permite a las Instituciones de la Unión adoptar “las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”. Podría discutirse que esa base jurídica ampare buena parte

del articulado que parece más directamente vinculado con la protección del ambiente (artículo 192 TFUE)<sup>16</sup>. En todo caso, como es sabido, mientras que este último precepto admite normas nacionales de mayor protección ambiental, las normas europeas adoptadas en virtud del artículo 114 TFUE conllevan una “armonización completa”<sup>17</sup>. Esto significa que, por regla general, “los Estados miembros deben atenerse a ella” si bien, previa comunicación a la Comisión, que “las aceptará o rechazará”, por razones ambientales, entre otras, cabría excepcionalmente mantener o establecer nuevas disposiciones nacionales (artículo 114.4, 5 y 6 TFUE)<sup>18</sup>.

Para determinar el alcance de la regulación que ha sido sometida a armonización habrá que reparar detenidamente en el ámbito de aplicación del Reglamento. A falta de un precepto que lo delimite, el intérprete ha de operar por deducción. Clave en esa tarea serán los aspectos conceptuales. En particular, por lo que respecta al ámbito material, como ya se ha adelantado, dentro del conjunto de las “materias primas” (que se definen en artículo 2.1), las “materias primas fundamentales” (artículo 4) constituyen un subconjunto dentro del cual, a su vez, y por vez primera, la regulación europea da carta de naturaleza a las “materias primas estratégicas” (artículo 3). Estos tres conceptos pueden representarse gráficamente, pues, como círculos concéntricos. Pero a veces se combinan con el de “materias primas secundarias”, que no es objeto de definición en el artículo 2 del Reglamento pero que, conforme a la normativa de residuos, engloba las nociones de “subproducto” y de “fin de la condición de residuo” [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 285-295)].

No se trata ahora de abordar los problemas jurídicos que puede plantear la escasa atención que el Reglamento presta al cierre del ciclo de las “materias primas fundamentales secundarias” (noción que también aparece en él de forma dispersa pero que tampoco es objeto de definición propia). Se trata, tan sólo, de advertir que, en la lógica del propio Reglamento, habrá que descubrir qué medidas se aplican genéricamente a las MPF y qué medidas se aplican específicamente a las MPE porque éstas últimas parecen sometidas a una armonización más intensa. Desde esta perspectiva, se ha advertido que, al

---

<sup>16</sup> A modo de contraste, cabe señalar que el artículo 192.1 TFUE sigue siendo la única base jurídica que invoca el también reciente Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos; ámbito este no menos sensible para el mercado interior.

<sup>17</sup> A ese respecto, llama la atención que el Considerando 6 del Reglamento diga que “[N]o debe impedirse que los Estados miembros creen listas adicionales basadas en necesidades nacionales específicas y actúen en consecuencia a nivel nacional”.

<sup>18</sup> Sobre el alcance de la armonización y sus excepciones puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), de 21 de diciembre de 2023 (asunto C-86/22, *Papier Mettler Italia Srl y otros*).

parecer, “buena parte de las MPF declaradas por la Comisión carecen de presencia geológica en nuestro país” por lo que en España “la mayoría de recursos minerales van a quedar fuera de esta regulación”<sup>19</sup>.

### 3.2. Jurisprudencia constitucional previa: la STC 127/2023, de 27 de septiembre

Con armonización o sin ella, e incluso con más o menos armonización, el Derecho de la Unión Europea no altera las reglas internas de distribución de competencias. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, rige aquí el principio de autonomía institucional<sup>20</sup>. Por tanto, la ejecución del Reglamento 2024/1252 en España corresponderá a quien ostente las competencias de regulación y de gestión en las materias en cada caso concernidas.

El problema estriba en que, como tantas otras veces, las “materias primas fundamentales” no aparecen mencionadas en los listados que ofrecen los artículos 148 y 149 CE. Será, por tanto, necesario subsumir las medidas impuestas por la regulación europea en las materias constitucionalmente listadas. Y el caso es que éstas pueden ser varias. Dicho de otro modo, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) no tiene por qué ser el único título habilitante. Si lo fuera, el ejercicio de las competencias estatales aún debería dejar espacio para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer las suyas en sectores económicos determinados (STC 79/2017, de 22 de junio). Pero no lo es porque, en función de la medida de que se trate, cabe invocar numerosos títulos conexos concurrentes, tanto sustantivos como instrumentales, como se irá viendo.

Pues bien, la STC 127/2023, de 27 de septiembre, ha venido a recordar que, “ante la pluralidad de títulos competenciales invocados, resulta necesario determinar con nitidez el encuadramiento de la cuestión controvertida” en cada caso. Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley

---

<sup>19</sup> Para LÓPEZ FRAILE (2024: 149, 153 y 156) éste sería “el principal problema de la propuesta”. Con datos de la Estadística Minera de 2021 estimaba que “estarían incluidas 7 materias primas minerales (un 10,61% de las que se explotan en nuestro país) y excluidas 59 (un 89,39%)”. Y “aproximadamente un 0,9% de las explotaciones mineras estarían incluidas, mientras que un 99,1% de las mismas quedarían excluidas” si bien, “lejos de ser neutra para” éstas, “la priorización de unas sobre otras” les “ocasiona claros perjuicios” y se ve como fuente potencial de “conflictos”.

<sup>20</sup> Sobre la proyección de este principio en el campo ambiental puede verse, por todas, la STC 141/2016, de 21 de julio (*inconstitucionalidad de la designación de ENAC como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales*).

de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. El muy interesante preámbulo de la norma extremeña, que puede reputarse precursora en lo que respecta a la ordenación interna de materias primas fundamentales, hace expresa referencia a la Comunicación (2020) 474 final (*supra* 1) adelantándose al Reglamento 2024/1252<sup>21</sup>. Su breve articulado se abre declarando “de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Las discrepancias competenciales surgen porque, “como consecuencia” de esa declaración, el legislador autonómico dispone que “el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura estará vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”<sup>22</sup>.

El precepto que impone esta obligación y los que regulan las consecuencias de su incumplimiento han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 127/2023. Sin poder entrar aquí en su comentario, baste retener que el Tribunal se decanta en ese caso por entender que el título preferente es el relativo a las “bases del régimen minero y energético” y, yendo al juicio de constitucionalidad mediata, afirma el carácter materialmente básico del artículo 73.1 de la preconstitucional Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas (LMi), para acabar apreciando que los preceptos autonómicos enjuiciados incurren en una contradicción insalvable por vía interpretativa con esa norma “básica”. No obstante, y aún “declarada la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados, el Tribunal estima, haciendo uso de las facultades que le corresponden *ex art.* 39.2 LOTC”, que la regulación autonómica, “incurre además en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal en materia de unidad de mercado (art. 149.1.13 CE)”, precepto constitucional éste que no había sido invocado en el curso del proceso, sin que “esté fundamentada en una razón imperiosa de interés general que pueda justificarla (art. 5.1 de la Ley 20/2013, en relación con el art. 3.11 de la Ley 17/2009)”.

---

<sup>21</sup> Cabe observar que en su “lista de materias primas estratégicas” figura el “litio (calidad de batería)” [Anexo I, Sección 1, h) del Reglamento]. Y en su “lista de materias primas fundamentales” figura el “litio” [Anexo II, Sección 1, s) del Reglamento].

<sup>22</sup> Como inspiración de esta medida el preámbulo alude a que, en la “senda marcada por” el Comité Económico y Social Europeo, “nuestros vecinos portugueses han aprobado recientemente la reglamentación de su Ley 54/2015, sobre yacimientos minerales a través del Decreto-ley 30/2021, de 7 de mayo”. Y como justificación invoca la “naturaleza compleja” del “interés público que preside la necesidad de este decreto-ley” y que acaba enlazando con “la lucha contra la despoblación” del medio rural.

La STC 127/2023 cuenta con un interesante voto particular concurrente que discrepa en cuanto a que se haya producido “vulneración mediata de la competencia estatal para fijar las bases del régimen minero y energético”, si bien comparte el fallo estimatorio del recurso en lo que respecta a la unidad de mercado. Cabe apreciar que, frente al formalismo del Tribunal a ese respecto, resultan por ahora jurídicamente intrascendentes las previsiones de la “Hoja de Ruta” sobre la vinculación de la “extracción local” no sólo con la reducción de emisiones y huella de carbono sino también con su “clara contribución a políticas frente al reto demográfico” (pp. 8, 40 o 42). De hecho, su “Medida 22” consiste en “[A]nalizar y establecer mecanismos para facilitar la implantación de las instalaciones de transformación y otras industrias, en zonas anejas a las de extracción, para minimizar el transporte de las materias primas minerales y sus impactos, así como para crear cadenas de valor que fijen población y creen riqueza en el ámbito local” (p. 50).

Entre tanto, y por encima de las peculiaridades del caso concreto, con carácter general conviene retener, pues, que, en caso de conflicto, habrá que empezar por someter las medidas eventualmente controvertidas a la operación de “encuadramiento”. En el supuesto de que el título preferente sea el del artículo 149.1.25 CE, como recuerda esta Sentencia, “*la pertenencia al dominio público estatal de «los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional» (arts. 132.2 CE y 2.1 de la Ley de minas), a los que se proyecta el principio constitucional de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas, que proclama el art. 128 CE, «no es en sí misma un criterio de delimitación competencial»* y, por lo mismo, en principio «no predetermina las competencias que el Estado y las comunidades autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo»” (énfasis añadidos).

Recuerda igualmente que “también hemos advertido que «la operación de deducir bases normativas de la legislación preconstitucional ha de realizarse con suma cautela y teniendo siempre presentes las categorías contenidas en la Constitución respecto del reparto constitucional y el alcance de las mismas»”. Exigencia ésta que, para el voto particular, “la fundamentación apoyada por la mayoría cita pero que, en realidad, no llega a aplicar” al interpretar el artículo 73.1 LMi<sup>23</sup>. En definitiva, la preconstitucionalidad de la Ley de minas, tantas veces censurada<sup>24</sup>, será una dificultad añadida a los efectos que aquí importan.

<sup>23</sup> Para los magistrados discrepantes “es posible que el invocado precepto estatal sea materialmente básico” pero, en todo caso, y sintetizando su convincente argumentación al máximo, sería “una regla dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público”.

<sup>24</sup> Situación de “excepción y anormalidad constitucional” que resulta “inexplicable” para FERNÁNDEZ-ESPINAR (2022: 31). Tras ensayar una sistematización de los “problemas

Por lo demás, claro está, si del encuadramiento resulta que el título preferente es otro, como protección del ambiente, el contraste de las normas autonómicas con la legislación básica y aún con las exigencias de unidad de mercado puede ofrecer perfiles propios<sup>25</sup>. Especialmente cuando se trate de “materias primas fundamentales secundarias” (*supra* 3.1), para las que el Plan de Acción europeo de economía circular abogaba por ciclos “cortos” y “locales”, lo que en el PAEC español se plasma en que, con carácter “programático”, su reincorporación al mercado “debe hacerse” en “una ubicación geográfica lo más próxima posible” [SANTAMARÍA ARINAS (2023: 294-296)].

## 4. ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL DE LAS MEDIDAS NACIONALES REQUERIDAS

### 4.1. Los programas nacionales de exploración

El artículo 19 del Reglamento establece que, “a más tardar el 24 de mayo de 2025, cada Estado miembro elaborará un programa nacional de exploración general específico para las MPF y los minerales portadores de las MPF”. Por “exploración general” se entiende la “exploración a nivel nacional o regional, sin incluir la exploración selectiva” (artículo 2.21 del Reglamento). Por su parte, esta última consiste en la “investigación detallada de una ocurrencia mineral concreta” (artículo 2.22 del Reglamento). Se especifican con detalle las “medidas” a incluir en tales programas “para aumentar la información disponible sobre las ocurrencias de MPF en la Unión” (cartografía de minerales, campañas geoquímicas, estudios geocientíficos, mapas predictivos). Estos programas se revisarán al menos cada cinco años y se actualizarán en caso necesario. Se anuncia un “formato armonizado” que ha de establecer la Comisión para el cumplimiento de las obligaciones estatales de información al respecto. Y se vincula todo ello también con la finalidad de crear, previo debate en el correspondiente Subgrupo permanente del Comité, una base de datos común.

---

que provoca esta falta de adaptación” (distinguiendo entre los que “demandan una solución imaginativa al texto literal de la norma” y los que reputa “sin aparente solución satisfactoria”), un completo recorrido por los sucesivos intentos y propuestas de reforma nunca culminada ofrece LÓPEZ FRAILE (2024: 118-140).

<sup>25</sup> Recuérdese la STC 100/2020, de 22 de julio, que, desestimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, avala la constitucionalidad de las limitaciones progresivamente más estrictas al uso de bolsas de plástico en Navarra (VALENCIA MARTÍN, 2022).

El contenido de esta obligación no se agota en el mero formalismo de contemplar a escala interna esos “programas” sino que incluye la ejecución de las tareas necesarias para obtener los datos que se han de difundir para conocimiento público y comunicar a la Comisión. De hecho, su elaboración se sustituye por la aportación de pruebas que demuestren, “con un alto grado de certeza”, que, dadas “las condiciones geológicas” de cada Estado miembro y “a través de las medidas” señaladas, no se detecten yacimientos de interés. En un sentido material, pues, se diría que el Reglamento publica las tareas de exploración de MPF, liberando de su coste a la iniciativa privada. Esta impresión se corrobora al comprobar que el concepto de “proyecto de MPF” (sobre el que se basa el de “proyectos estratégicos de MPE”) se refiere expresamente a la “extracción, el procesamiento o el reciclado” pero no a la exploración (artículo 2.14 del Reglamento).

Desde la óptica interna, es importante reparar en que el artículo 2.20 del Reglamento incorpora, con carácter general, una definición del concepto de “programa nacional” entendiendo por tal “programa nacional o conjunto de programas compilados que abarcan todo el territorio, elaborado y adoptado por las autoridades nacionales o regionales pertinentes”. En ese plano puramente formal, de nada sirven las referencias a instrumentos de planificación minera presentes en la LMi y en la también preconstitucional Ley 6/1977, de 4 de enero, de fomento de la minería<sup>26</sup>. Si acaso, como antecedente más cercano, la “Medida 17” de la Hoja de Ruta hablaba de “un programa nacional de investigación público-privada de recursos minerales liderado por el CSIC-IGME, como centro técnico y científico que permita la puesta al día de los inventarios existentes e identificar áreas de exploración preferente”<sup>27</sup>. Bien está aprovechar todos los recursos disponibles en materia de investigación científica. Pero, como se ve, la contribución de ésta se limita al propósito de “identificar áreas de exploración preferente” lo cual, aunque incluyeran las MPF, no bastaría para cumplir las obligaciones materiales impuestas por el artículo 19 del Reglamento.

Constitucionalmente, pues, parece claro que las medidas nacionales necesarias se encuadran en la materia del artículo 149.1.25 CE. Así, al Estado corresponde dictar las “bases del régimen minero” y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución. Técnicamente, no resulta necesario que las bases estatales del régimen minero reiteren la obligación formal que ya viene impuesta por el Reglamento de elaborar estos programas. No obstante, por las

---

<sup>26</sup> En la práctica, tras el “Plan de Nacional de Abastecimiento de materias primas minerales 1979-1987” no ha existido planificación minera en España.

<sup>27</sup> También se proponía, “asimismo, analizar el establecimiento de incentivos para la mejora de la exploración minera”.

razones que se acaban de exponer, puede entenderse que las tareas de exploración de MPF dejan de estar confiadas a la iniciativa privada y pasan a ser responsabilidad pública. Si esto es así, y dicho sea sin desconocer la polémica que arrastra en el Derecho de minas español, parece que se revaloriza la vieja técnica supuestamente proteccionista de las reservas. En este sentido, y descartada por la Hoja de Ruta la declaración de una reserva especial, que abarcaría todo el territorio nacional, mientras no se actualicen, los artículos 8 y ss LMi deberían interpretarse en el sentido de que la declaración de reservas (provisionales) y la efectiva aplicación de las “medidas” de exploración en ellas (directamente o mediante concurso público y durante el plazo máximo de un año) son tareas de ejecución, y, por tanto, competencia autonómica (MOREU CARBONELL, 2001: 259-280). En ese entendimiento, el Estado coordinaría la recopilación de los “programas” autonómicos y su remisión a la Comisión Europea.

#### 4.2. Los programas nacionales de circularidad

El artículo 26 del Reglamento establece que “cada Estado miembro adoptará y ejecutará” también “programas nacionales” de circularidad. Se especifica que estos programas deben contener “medidas destinadas” a lograr una larga lista de fines que son bien conocidos en la normativa europea de residuos. Si acaso, cabe destacar entre ellos, en el frente de la prevención, el de “incentivar el progreso tecnológico y la eficiencia en el uso de recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo de MPF”; en el de la gestión, el de “aumentar la recogida, la clasificación y el tratamiento de residuos de MPF *con un potencial adecuado de valorización*” y, en el del cierre del ciclo, el de “aumentar el uso de *materias primas fundamentales secundarias*” (énfasis añadidos)<sup>28</sup>. Está previsto que, “a más tardar el 24 de mayo de 2025, la Comisión adoptará actos de ejecución en los que se especifique una lista de productos, componentes y flujos de residuos que, al menos, se considerará que tienen un adecuado potencial de valorización de MPF”. Cuando esa lista entre en vigor, empezará a correr el plazo de dos años que se otorga a los Estados para la adopción y ejecución de estos programas. Una vez aprobados, se revisarán cada cinco años. Los Estados miembros informarán anualmente a la Comisión sobre su adopción y sobre los avances en su aplicación. Hay una evidente conexión de estos programas con los instrumentos de planificación sectorial en materia de residuos. Sin llegar a aclarar todas las dudas, el Reglamento dice que “podrán integrarse en los planes

---

<sup>28</sup> Con sistemática mejorable, el precepto intercala referencias específicas a las MPF “retiradas de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos reciclados”. Sobre ese “sector prioritario” en la política de economía circular puede verse MOREU CARBONELL (2022: 31-37) y SANTAMARÍA ARINAS (2023: 325-334).

de gestión de residuos y en programas de prevención de residuos”<sup>29</sup>. Pero también que “abarcarán, en particular, los productos y residuos que no estén sujetos a ningún requisito específico de recogida, tratamiento, reciclado o reutilización con arreglo al Derecho de la Unión”.

Sea como fuere, desde la óptica interna, parece indiscutible que la ejecución de estas previsiones se encuadra en la materia de los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE. En su virtud, al Estado corresponde dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo mediante normas adicionales de protección, así como la ejecución. La legislación básica de referencia en este caso es la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC). En transposición de la Directiva (UE) 2018/851, esta ley ya contiene vagas referencias a las MPF. Así, en concreto, al señalar los fines de las medidas de prevención [artículo 18.1.c) LRSCEC] y al imponer el contenido mínimo de los planes autonómicos de gestión de residuos [Anexo VII.1.B) LRSCEC]. Aun así, probablemente debería revisarse no para reiterar la obligación formal de elaborar estos nuevos programas de circularidad, sino para mejorar en lo posible su conexión con el Reglamento. Entre tanto, puede entenderse que el cumplimiento de esta obligación recae fundamentalmente sobre las Comunidades Autónomas mientras que el Estado coordina la recopilación y remisión de los datos a la Comisión Europea.

#### **4.3. Las obligaciones relativas a las instalaciones de residuos de extracción**

Dentro de la Sección relativa a la “circularidad”, el artículo 27 del Reglamento versa específicamente sobre la “valorización de MPF procedentes de residuos de extracción”. Se presenta como fuente de “medidas adicionales” a las que ya impone la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (a cuyas “definiciones” remite el artículo 2.37 y 38 del Reglamento). En ella ya estaba previsto que tanto las “entidades explotadoras” de derechos mineros como las “instalaciones de residuos de extracción” deben presentar “planes de gestión” de estos residuos. Lo que ahora añade el Reglamento es que esos sujetos quedan obligados a presentar a la autoridad competente un “estudio de evaluación económica preliminar sobre la posible valorización de MPF procedentes” de sus residuos de extracción.

Por otra parte, el artículo 27.4 del Reglamento obliga a los “Estados miembros” a crear “una base de datos de las instalaciones de residuos de extracción cerradas situadas en su territorio, incluidas las instalaciones abandonadas”. Salvo que sus

---

<sup>29</sup> Por todos, sobre el régimen jurídico de los instrumentos de planificación del sector, SANTAMARÍA ARINAS (2023: 114-117 y 206-210).

características o condiciones geológicas particulares “hagan improbable la presencia de cantidades de MPF que podrían valorizarse económicamente”, dicha “base de datos” deberá contener la información que allí se detalla, incluyendo la identificación del “explotador o antiguo explotador” y, cuando sea posible, “una clasificación” de su viabilidad “con arreglo a la Clasificación Marco de las Naciones Unidas para los Recursos”. Para la elaboración de esa “base de datos” se impone un minucioso calendario de “actividades”, afectado en parte por la corrección de errores, que comprende, para el 24 de noviembre de 2025, la revisión exhaustiva de los expedientes de autorización u otra documentación disponible sobre esas instalaciones; para el 24 de mayo de 2026, muestreo geoquímico representativo; y para el 24 de marzo de 2027, un muestreo más detallado con la consiguiente caracterización química y mineralógica de las instalaciones que hayan indicado cantidades de MPF que puedan ser económicamente valorizables<sup>30</sup>. Esta base de datos “se creará a más tardar el 24 de noviembre de 2025 y en ella se introducirá toda la información a más tardar el 24 de mayo de 2027. Se difundirá en formato digital y públicamente accesible y se actualizará al menos cada tres años para incorporar la información adicional disponible y las instalaciones recientemente cerradas o identificadas”. En fin, “a más tardar el 24 de noviembre de 2027, los Estados miembros adoptarán y aplicarán medidas para promover la valorización de MPF procedentes de instalaciones de residuos de extracción cerradas que aparecen identificadas en la base de datos”.

Desde la óptica interna, el encuadramiento competencial de estas medidas requiere recordar que la Directiva 2006/21 fue incorporada en España por 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 en su conjunto. Y que, al resolver el conflicto positivo de competencias interpuesto contra él, la STC 45/2015, de 5 de marzo, concluyó que el título preferente era el de protección del ambiente bien que “con sólo alguna excepción”. En todo caso, para la ejecución de las previsiones a corto plazo del Reglamento sobre valorización de MPF procedentes de residuos mineros no parecen estar en juego potestades reguladoras (en las que el alcance de las bases estatales podría ser diferente según se amparen en el artículo 149.1.23 o 149.1.25 CE)<sup>31</sup>. En realidad, la recepción de los nuevos “estudios de

---

<sup>30</sup> Interesa retener que estas actividades “se llevarán a cabo dentro de los límites de los ordenamientos jurídicos nacionales relativos a los recursos minerales, los residuos, los derechos de propiedad, la tenencia de la tierra, los efectos en el medio ambiente y la salud, y cualesquiera otras disposiciones pertinentes. Cuando tales factores inhiban las actividades, las autoridades del Estado miembro buscarán la cooperación del explotador o propietario de la instalación de residuos de extracción”.

<sup>31</sup> Dicho sea sin desconocer la conveniencia de adaptar a la LRSCEC la regulación de los residuos mineros en aspectos como los que sugiere MORA RUIZ (2023).

evaluación económica preliminar” que han de presentar los operadores requiere únicamente potestades de ejecución que son de competencia autonómica y que ha de ejercer la “autoridad competente en minería” (artículo 5.1 del Real Decreto 975/2009).

También es meramente ejecutiva y, por tanto, de competencia autonómica, la elaboración de la “base de datos” requerida sobre instalaciones de residuos de extracción cerradas. A este respecto hay que precisar que la DA2ª del Real Decreto 975/2009 ya viene contemplando un “inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones de residuos mineros abandonadas”, que “tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud o seguridad de las personas y bienes o para el medio ambiente”. Ese Inventario debía estar operativo desde el 1 de mayo de 2012 y haberse actualizado periódicamente. Con independencia de que omita por el momento referirse a las MPF, lo que importa ahora es recordar que la STC 45/2015 salvó su constitucionalidad con el argumento de que “la disposición controvertida no atribuye a órganos estatales funciones de gestión que correspondan a las Comunidades Autónomas, ni los apodera específicamente para recopilar directamente información”. Por el contrario, “establece que la creación misma del indicado inventario debe hacerse «en colaboración con las Comunidades Autónomas». De modo que la previsión controvertida no ha invadido las competencias ejecutivas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia”.

#### **4.4. Planes que tengan en cuenta el potencial de ejecución de proyectos de MPF**

El artículo 13.1 del Reglamento establece que “las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de preparar los planes, incluida la zonificación, los planes de ordenación territorial y los planes de uso de la tierra, considerarán la posibilidad de incluir en dichos planes, cuando proceda, disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF”. Y añade que “al considerar incluir dichas disposiciones, se dará prioridad a las superficies artificiales y construidas, a las zonas industriales, a los terrenos abandonados y a las minas activas o abandonadas, incluidas, en su caso, las ocurrencias de minerales identificadas”. Por su parte, el artículo 13.2 del Reglamento agrega que cuando esos planes estén sujetos a evaluación ambiental estratégica y, simultáneamente, a las evaluaciones preceptivas de sus efectos en la Red Natura 2000, “se combinarán ambas evaluaciones”. En aras de la simplificación, “cuando proceda”, esa “evaluación combinada abordará también el impacto en las masas de agua potencialmente afectadas” y “en el medio marino, incluidas las interacciones entre tierra y mar”.

Pese a la escasa precisión del artículo 13.1 del Reglamento, desde la óptica interna parece que el encuadramiento de las medidas requeridas remite a la materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3 CE). En ese ámbito, respetando lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, las competencias de regulación y de ejecución son autonómicas. Cuestión distinta es que, por la ambigüedad con que se formulan, tales medidas requieran efectivamente reformas normativas o puedan adoptarse directamente en los procedimientos de elaboración y revisión de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y de planes de urbanismo. Como se ve, en esta ocasión el cumplimiento de esta obligación, que consiste en “considerar la posibilidad de incluir” en ellos “disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF”, pese a la importancia práctica que reviste [MONTTOYA MARTÍN (2020)], no está sometida a plazo.

En cuanto a la obligación de “evaluación combinada” que impone el artículo 13.2 del Reglamento, no hay duda de que su cumplimiento se encuadra en el artículo 149.1.23 CE. A ese respecto, la normativa básica estatal de referencia es la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). En ella ya se contempla que la EAE de este tipo de planes corresponde a las Comunidades Autónomas. Por tanto, si el legislador estima necesario revisar reglas de procedimiento, tendrá que atenerse a los límites impuestos por la STC 53/2017, de 11 de mayo (que, como es sabido, declaró la inconstitucionalidad parcial de la DF8ª LEA con la consecuencia de que numerosas reglas de procedimiento contenidas en la LEA carecen de carácter básico).

#### **4.5. El “proceso de concesión de autorizaciones” nacionales para “proyectos estratégicos”**

Aunque son numerosos y muy relevantes los preceptos que el Reglamento dedica al “proceso de concesión de autorizaciones” para los proyectos estratégicos de MPE<sup>32</sup>, aquí nos limitaremos a señalar las cuestiones que suscitan de mayor interés desde el punto de vista estrictamente competencial.

El primero de ellos es el relativo a lo que la propuesta de la Comisión denominaba “ventanilla única” y que obligaba a los Estados miembros a designar “una autoridad nacional competente”. Los problemas más graves que

---

<sup>32</sup> A este respecto, en las mismas V Jornadas Coimbra-Sevilha la profesora MONTTOYA MARTÍN presentó la ponencia titulada “Hacia una regulación común de los procedimientos administrativos para la exploración y explotación de materias primas fundamentales en la Unión Europea” (no publicada por el momento).

aquella redacción podría haber planteado pueden darse por superados porque la redacción final del artículo 9 del Reglamento establece que, “a más tardar el 24 de febrero de 2025, los Estados miembros establecerán o designarán *una o varias autoridades* como puntos de contacto únicos. Cuando un Estado miembro establezca o designe más de un punto de contacto único, garantizará que solo exista un punto de contacto por nivel administrativo correspondiente y fase de la cadena de valor de las materias primas fundamentales” (énfasis añadido).

Por lo demás, al abordar las previsiones sobre “los procesos nacionales de concesión de autorizaciones” de proyectos, hay que empezar advirtiendo que el Considerando 26 indica que “el presente Reglamento no debe impedir que las autoridades competentes racionalicen la concesión de autorizaciones para proyectos en la cadena de valor de las MPF que no sean proyectos estratégicos”<sup>33</sup>. De ahí se desprende que su detallada regulación no se aplica a cualquier proyecto de MPF; la armonización se refiere, en exclusiva, a los “proyectos estratégicos”, que son los relativos a MPE.

En cuanto a éstos, ya se ha adelantado que han de ser declarados como “proyectos estratégicos” por la Comisión Europea. El artículo 7 del Reglamento regula el procedimiento a seguir para ello y, por lo que ahora importa, reconoce un derecho de veto al Estado afectado. En concreto, “sobre la base de una objeción formulada por el Estado miembro cuyo territorio esté afectado por un proyecto propuesto, no se concederá al proyecto el reconocimiento como proyecto estratégico. El Estado miembro de que se trate justificará su objeción durante el debate” en el Comité (artículo 7.8). La cuestión que se quiere plantear es que, desde la óptica interna, debería aprovecharse cualquier cauce para que en la formación de voluntad del representante del Estado español en el Comité se asegure la participación efectiva de las Comunidades Autónomas potencialmente receptoras para tratar de evitar ulteriores conflictos en la autorización y ejecución de tales proyectos.

Una vez reconocidos por la Comisión, los “proyectos estratégicos” quedan automáticamente declarados “de interés público” con todas las ventajas que su “carácter prioritario” conlleva para sus promotores también en lo relativo al acceso a la financiación. Desde la perspectiva del Derecho interno, no resulta necesario reiterar la declaración de ese interés para que las autoridades españolas

---

<sup>33</sup> En la línea ya apuntada para “una racionalización del marco regulador” del conjunto del sector minero en España por MONTOYA MARTÍN (2020: 26). Desde la convicción de que “el factor tiempo constituye una pieza clave de buena regulación de la actividad minera”, este análisis se centró en uno de “los indicadores a tener en cuenta” que es el del “plazo legal de resolución de los procedimientos relativos a los recursos de las secciones C y D de la Ley de minas en las CCAA”. Y, vista la injustificada “heterogeneidad” reinante al respecto, abogaba ya entonces por “repensar el modelo”.

queden obligadas a aplicar directamente esas minuciosas reglas relativas al procedimiento de tramitación de estos “proyectos estratégicos” de MPE y cumplir los mandatos de “facilitar” su tramitación y de “acelerar” su ejecución: accesibilidad en línea a través del “punto de contacto único”, plazos armonizados, procedimiento de evaluación ambiental “coordinado” o “conjunto”, tratamiento singularizado en la evaluación de sus efectos en espacios de la Red Natura 2000, urgencia en la resolución de controversias, incluso judiciales<sup>34</sup>, etc. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, si la normativa interna, tanto estatal como autonómica, fuere incompatible con el Reglamento, debería entenderse desplazada.

Ahora bien, si se reputa oportuno afrontar reformas normativas a este respecto, cabe adelantar que no podrán encuadrarse en la materia relativa al “procedimiento administrativo común” (artículo 149.1.18 CE). Esta posibilidad quedó descartada por la ya citada STC 45/2015. De acuerdo con la doctrina que en ella se recoge, en principio, sólo quien sea titular de las competencias sustantivas estará habilitado para regular los correspondientes procedimientos administrativos en caso de que esto sea necesario. El problema aquí puede estribar en que, teniendo en cuenta las definiciones que aporta el artículo 2 del Reglamento, no todos los “proyectos estratégicos” se encuadrarían en la misma materia a efectos competenciales. Los relativos a “extracción” remitirían, sin duda, al artículo 149.1.25 CE. Y los relativos al reciclado, en principio, al artículo 149.1.23 CE. Pero, salvo que estuvieran sometidos a evaluación de impacto ambiental y/o a autorización ambiental estratégica, algunos relativos al “procesamiento” podrían quedar fuera de ambos títulos (artículo 2.8 del Reglamento). Esto es relevante en cuanto el alcance de lo básico en cada materia no es exactamente el mismo<sup>35</sup>. Y ello sin olvidar que, como se ha dicho, la deducción de contenido básico en la preconstitucional LMi es una operación muy arriesgada que debería siempre abordarse con suma cautela y más en lo que atañe a meras reglas de procedimiento que, en principio, tendrían un carácter meramente supletorio<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> A este respecto, no parece que tenga que entrar en juego el título competencial relativo a “administración de justicia” (artículo 149.1.5 CE). Nótese que el artículo 10.5) del Reglamento dice que “todos los procedimientos de resolución de controversias” y “recursos judiciales relacionados con” autorizaciones para proyectos estratégicos” se “considerarán urgentes”, pero “*en la medida en que el Derecho nacional prevea tales procedimientos de urgencia*” (énfasis añadido).

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, la STC 45/2015 admitió que “las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión”.

<sup>36</sup> De acuerdo con MONTROYA MARTÍN (2020: 26-39), el orden de prelación de fuentes sería el siguiente: primero, la regulación autonómica propia; segundo, a falta de ésta, “los plazos supletorios especiales de la LMi y de su reglamento” y, tercero y último, “en su

## 5. CONCLUSIÓN

El Reglamento (UE) 2024/1252 es directamente aplicable en cada Estado miembro. Se funda en la base jurídica del artículo 114 TFUE por lo que, formalmente, opera una armonización normativa. Sin embargo, en virtud del principio de autonomía institucional, no altera las reglas internas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Conforme a la doctrina constitucional, esa atribución dependerá del “encuadramiento”, caso por caso, de cada una de las medidas necesarias para su ejecución. A la espera de que esas medidas se vayan concretando, el estudio aquí realizado permite adelantar algunas consideraciones.

Sin duda, habrá que afrontar por fin la tarea siempre postergada de poner al día la preconstitucional legislación estatal de minas<sup>37</sup>. Pero, sin perjuicio de otras posibles reformas, el cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones impuestas en el Reglamento a las autoridades nacionales reclama competencias fundamentalmente ejecutivas. En ese plano, el Estado tendrá que esmerarse en las funciones de coordinación que le corresponden. Pero las Comunidades Autónomas han de ser conscientes del protagonismo que adquieren y, por consiguiente, de la necesidad de reforzar al máximo y con urgencia sus medios materiales y humanos para no incurrir en incumplimiento del Derecho de la Unión Europea sobre MPF, en general, y sobre MPE, en particular.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. Las actividades extractivas: sector crítico estratégico del nuevo modelo energético. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 14 de marzo de 2022. Disponible en:

---

defecto, el plazo supletorio común de los 3 meses de la LPAC”. Tras identificar y comparar “la diversidad de normas autonómicas en las que se pueden regular”, concluía esta autora señalando que “en España hay un amplio margen de mejora regulatoria de los procedimientos de otorgamiento de los permisos mineros”.

<sup>37</sup> Compromiso ya asumido por la “Hoja de Ruta” que, entre otras, propone la “mejora del marco regulatorio de Minas y su cumplimiento” (Medida 2) o la revisión del Real Decreto 975/2009 (Medida 6). LÓPEZ FRAILE (2024: 139) da cuenta de “la Consulta Pública para una nueva Ley de Minas que se anunció en noviembre de 2022 por el Ministerio”; es decir, antes de conocerse la Propuesta del Reglamento aquí comentado. En su opinión, “la opción técnico-jurídica más adecuada” para la adaptación pendiente, “pasa por una revisión a conciencia”, que no sustitución, “de la LM de 1973 y la aprobación de una nueva Ley de Fomento de las Materias Primas Minerales Fundamentales que sustituya a la Ley de Fomento de la Minería de 1977” (ídem: 140-157).

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-las-actividades-extractivas-sector-critico-estrategico-del-nuevo-modelo-energetico/> (Fecha de último acceso 10/06/2024)

LÓPEZ FRAILE, Luis. La legislación minera española en la transición hacia un nuevo modelo de economía sostenible: Reflexiones en el 50 aniversario de la Ley de Minas de 1973. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 57, 2024, pp. 99-162.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. ¿Por qué la República de Irlanda está en el top del índice de atractivo regulatorio de los permisos mineros? Un análisis del factor tiempo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI. Núm. 1, 2020.

- *Minería extractiva, planificación territorial y urbanismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

- *Minería y medio ambiente en el siglo XXI. Una visión global y de derecho comparado*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021.

MORA RUIZ, Manuela. Actividades extractivas, gestión de residuos y economía circular: la oportunidad de revisión de un modelo especial ante la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 63, 2023.

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

- Marco jurídico de la minería urbana. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 51, 2022, pp. 23-44.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Balance crítico de los planes y medidas de la Unión Europea para la economía circular: instrumentos, expectativas y realidad. En X. VENCE DEZA (dir.). *Economía circular transformadora y cambio sistémico. Retos, modelos y políticas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2023, pp. 525-565.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (dir.). *Técnicas jurídicas para la economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Restricciones a la comercialización de productos de plástico y unidad de mercado. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 58, 2022, pp. 58-127.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de septiembre de 2024*

**DISEÑO EUROPEO DE UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL  
PARA LA ACELERACIÓN DEL DESPLIEGUE DE LA ENERGÍA  
RENOVABLE**<sup>1</sup>

EUROPEAN SPATIAL PLANNING DESIGN FOR ACCELERATING  
THE DEPLOYMENT OF RENEWABLE ENERGY

**Autor:** Juan Rosa Moreno, Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Alicante

**Fecha de recepción:** 12/06/2024

**Fecha de aceptación:** 03/07/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00379>

**Resumen:**

Este trabajo analiza la regulación europea para acelerar el despliegue de la energía renovable. Especialmente, la regulación provisional, y el proceso público de toma de decisión, que diseña la Directiva (UE) 2023/2413, para la ordenación territorial de proyectos renovables.

La mayor ambición climática para 2030, y el papel fundamental que juega la energía renovable para alcanzar los objetivos climáticos, condujeron a la aprobación inmediata de una normativa provisional para la aceleración del despliegue de los proyectos renovables y, después, a una directiva europea que, ya de manera estable, regula la planificación de sus ubicaciones y nuevos procedimientos para sus autorizaciones. Tarea nada sencilla ni exenta de problemas en su aplicación. Problemas que van desde la necesaria protección

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del *Proyecto articulación normativa de los objetivos climáticos: análisis y propuesta de un marco regulatorio autonómico*, CIAICO/2021/221, financiado por la *Conselleria* de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital, Generalitat Valenciana.

de los valores ambientales, hasta la conflictividad social que conlleva la implantación de las grandes centrales renovables, esencialmente eólicas y fotovoltaicas. Además de la complejidad que deriva de la concurrencia de competencias energéticas, ambientales y territoriales. No obstante, nada de esto debe obstaculizar la urgente incorporación, y aplicación, de este nuevo marco europeo de aceleración renovable.

**Abstract:**

This paper analyzes the European regulation to accelerate the deployment of renewable energy. In particular, the provisional regulation, and the public decision-making process that regulates the Directive (UE) 2023/2413 for territorial planning and authorization of renewable projects.

The increased climate ambition for 2030, and the fundamental role that renewable energy plays in achieving climate objectives, led to the immediate approval of provisional regulations to accelerate the deployment of renewable projects and, later, to a European directive that, not provisionally, regulates the planning of its locations and new procedures for its authorizations. This is not a simple or problem-free task in its application. Issues range from the necessary protection of environmental values to social conflict in the installation of large renewable energy projects, mainly wind and photovoltaic solar energy. In addition to the complexity of the concurrence of energy, environmental and territorial powers. Nevertheless, nothing should hinder the urgent incorporation, and application, of this new European renewable acceleration framework.

**Palabras clave:** Energía renovable. Ordenación territorial.

**Keywords:** Renewable energy. Spatial planning.

**Índice:**

1. Introducción
2. Regulación provisional para la aceleración del despliegue renovable.
  - 2.1. Regulación europea
  - 2.2. Aplicación a nuestro sistema
  - 2.3. Valoración del procedimiento de determinación de afección ambiental de proyectos renovables

3. Ordenación estructural del territorio. Fases del proceso público de toma de decisión
  - 3.1. Presunción de interés público superior
  - 3.2. Fase de diagnóstico territorial previo
  - 3.3. Fase de planificación.
    - 3.3.1. Zonas de aceleración renovable
    - 3.3.2. Áreas para la infraestructura de red y de almacenamiento
  - 3.4. Fase de proyecto
    - 3.4.1. Procedimiento sustantivo
    - 3.4.2. Fase ambiental de proyectos
    - 3.4.3. Fase territorial y urbanística
4. Conclusiones
5. Bibliografía

**Index:**

1. Introduction
2. Interim regulation to accelerate the deployment of renewable energy
  - 2.1. European regulation
  - 2.2. Application to our system
  - 2.3. Assessment of the procedure for determining the environmental impact of renewable projects
3. Structural spatial planning. Phases of the public decision-making process
  - 3.1. Presumption of overriding public interest
  - 3.2. Preliminary territorial diagnosis phase
  - 3.3. Planning phase
    - 3.3.1. Renewable acceleration zones
    - 3.3.2. Areas for network and storage infrastructure
  - 3.4. Project phase
    - 3.4.1. Substantive procedure
    - 3.4.2. Environmental phase of projects
    - 3.4.3. Territorial and urban planning phase
4. Conclusions
5. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

La aceleración del despliegue renovable se presenta como un elemento esencial del actual contexto de aceleración de la transición energética, pieza esencial de la transición ecológica que, basada en las energías renovables, también debe acelerarse, tal y como señala el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030<sup>2</sup>. Además, la acelerada política de transición energética se ha convertido en la Unión Europea en una necesidad no solo para alcanzar los objetivos climáticos, sino también para responder a la crisis energética motivada por la guerra de Ucrania, pretendiendo con ello garantizar la independencia energética europea ante eventuales futuras amenazas, de ahí las importantes inversiones para la ejecución de proyectos renovables, primero tras la crisis sanitaria, después, reforzadas a causa del citado conflicto bélico y sus efectos energéticos, a través del denominado plan NextGenerationEU, y su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>3</sup>, reforzado posteriormente con la iniciativa REPowerEU<sup>4</sup>.

Como vía de cumplimiento de las metas del Acuerdo de París, la aceleración en la implantación de proyectos renovables también se sitúa a nivel mundial. Y es que, como afirma la Agencia Internacional de Energías Renovables, “cada año, la brecha entre lo que se logra y lo que se requiere continúa creciendo”<sup>5</sup>. Por ello, propuesto por la Unión Europea<sup>6</sup>, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28) de 2023, como objetivo 2030 se alcanzó el compromiso de triplicar la capacidad instalada de energía renovable en el mundo para 2030 (además de duplicar la tasa media anual mundial de

---

<sup>2</sup> Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, en cuyo considerando (16) señala que “El VIII PMA debe acelerar la transición ecológica, de forma justa e inclusiva, hacia una economía circular climáticamente neutra, sostenible, eficiente en el uso de los recursos, no tóxica, basada en energías renovables, resiliente y competitiva que devuelva al planeta más de lo que toma de él”.

<sup>3</sup> Sobre este instrumento véanse los trabajos publicados en la espléndida obra PINTOS SANTIAGO, J. (dir.), *El nuevo instrumento Next Generation UE*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión sobre el Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final, de 18 de mayo, En cuanto a la necesidad de inversiones, y en referencia a nuestro país, como ejecución de nuestro Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), uno de sus proyectos estratégicos (PERTE) es el relativo a energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento que está siendo la principal vía de canalización de una importante inversión para la ejecución de estos proyectos (sobre 20.000 millones de euros, según información oficial de la web del PRTR).

<sup>5</sup> Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA, en sus siglas en inglés), *World Energy Transitions Outlook 2023*, resumen ejecutivo.

<sup>6</sup> Iniciativa europea denominada “Compromiso Mundial sobre Energías Renovables y Eficiencia Energética”, que ya había sido expuesta por la Presidenta de la Comisión en abril de 2023.

mejora de la eficiencia energética). El acuerdo de Dubai, así como el primer balance mundial del Acuerdo de París verificado en la misma COP28, subrayaron, por tanto, la necesidad de aplicar con celeridad nuevas y reforzadas medidas para alcanzar este fin.

Pues bien, la estrategia a largo plazo diseñada por el Pacto Verde Europeo supuso, entre otras muchas implicaciones, el inicio de un necesario incremento de la ambición de los objetivos climáticos para alcanzar las metas del Acuerdo de París, lo que se concretó, en primer término, en la “legislación europea sobre el clima”<sup>7</sup>, seguida de la iniciativa de revisión normativa denominada paquete “Objetivo 55”. Durante el 2023, buena parte de las revisiones normativas propuestas han sido adoptadas<sup>8</sup>, entre estas, la Directiva (UE) 2023/2413, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023<sup>9</sup> (DFER III, en adelante), cuya finalidad es acelerar, ya de manera estructural, el despliegue de las energías renovables en el sector energético, y con cuya aplicación se pretende resolver el desfase entre lo que hay y lo que debe haber en implantación de renovables, y no solo respecto de nuevas energías o tecnologías renovables, sino también en cuanto a energías ya maduras, como la eólica, respecto de la que, como expresamente señala la Comisión Europea, con 16 GW de nuevos proyectos eólicos instalados en 2022, todavía se está muy lejos de los necesarios 37 GW/año para garantizar la consecución de los objetivos climáticos europeos para 2030<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> 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»).

<sup>8</sup> Entre otras disposiciones, pueden citarse por su relevancia: la relativa a la eficiencia energética -Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023-; el Reglamento (UE) 2023/857 de 19 de abril de 2023<sup>46</sup>, establece los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos; o las adoptadas el 10 de mayo de 2023 sobre la reforma del RCDE UE, concretamente, la Directiva (UE) 2023/959; la Directiva (UE) 2023/958, relativa a la contribución de la aviación; el Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, y el Reglamento (UE) 2023/957 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión.

<sup>9</sup> Por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo. Definitivo texto fruto de la consolidación de anteriores y diversas propuestas de directivas; concretamente las propuesta e julio de 2021, COM(2021) 557 final, y la de mayo de 2022, COM(2022) 222 final. Véase la referencia a la fusión de estas propuestas que realiza VALENCIA MARTÍN, G., “[Aplicación y perspectivas de futuro de la normativa fotovoltaica valenciana](#)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 140, 11 de septiembre de 2023, pp. 68 y 69.

<sup>10</sup> Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica, COM(2023) 669 final, de 24 de octubre de 2023.

Así es, los dos objetivos climáticos básicos señalados por la “legislación europea sobre el clima”, esto es, el 55% de reducción de emisiones para 2030 y la neutralidad climática para el 2050, producen dos consecuencias lógicas: el necesario aumento de la ambición del resto de objetivos establecidos para los distintos ámbitos de la descarbonización, y la necesaria introducción en el sistema normativo de nuevas y reforzadas medidas para poder alcanzarlos. En cuanto a la primera consecuencia, entre otros objetivos, se ha incrementado la ambición del objetivo climático relativo a la penetración de las energías renovables, tanto con carácter general como de manera específica en los distintos sectores, estableciendo nuevas ambiciones vinculantes, así como nuevas y más ambiciosas metas indicativas. De esta forma, referido solo a las energías renovables, se ha marcado una cuota de energía procedente de fuentes renovables de, como mínimo, el 42,5 % del consumo final bruto de energía de la Unión en 2030. Objetivo vinculante para la Unión<sup>11</sup> que se acompaña de un objetivo indicativo que llega hasta el 45%, así como con una importante novedad, la relativa al objetivo indicativo específico en cuanto al uso de tecnología innovadora de energía renovable de, como mínimo, el 5 % de la nueva capacidad instalada de energía renovable<sup>12</sup>. Estos nuevos y reforzados objetivos de penetración de renovables en el sistema energético conllevan también un incremento de los objetivos específicos ya establecidos en los distintos sectores, aunque con un mayor alcance sectorial del que se estableció el anterior marco normativo. Respecto de la segunda consecuencia apuntada, se ha modificado de manera sustancial el marco normativo europeo, regulando, ya

---

<sup>11</sup> No se altera el sistema de la anterior versión de la Directiva 2018/2001, esto es, sin señalar porcentajes de penetración renovable para los Estados miembros, que lo establecerán, de manera coherente, en sus contribuciones nacionales a través de los planes integrados de energía y clima, aunque se parte de los objetivos que se fijaron para el 2020, véase en este sentido RUIZ OLMO, I., “Reflexiones en torno al contexto y a la regulación actual de las energías renovables”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 228 a 230. Sobre la regulación renovable previa, hasta el horizonte 2020, recomiendo los trabajos publicados en ALENZA GARCÍA, J.F. (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, y GALAN VIOQUE, R., y GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

<sup>12</sup> Concepto nuevo respecto del que también la DFER III incorpora su definición en el artículo 2, punto 14ter, de tal forma que se entiende por “tecnología innovadora de energía renovable” aquella tecnología que o bien mejora, de algún modo, la tecnología renovable de vanguardia comparable, o bien permite la explotación de tecnología renovables “que no está plenamente comercializada o que implica un claro grado de riesgo”. Nuevo objetivo que opera sobre la innovación que, en palabras del profesor PAREJO ALFONSO, siempre supone un reto para el Derecho. Véase su razonada exposición en PAREJO ALFONSO, L., “Cambio climático y Derecho”, en *Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética* (Alenza García, J.F., y Mellado Ruiz, L., dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 33 y ss.

de manera estructural, la aceleración del despliegue renovable. Aceleración que debe buscar el equilibrio con la protección y restauración de la biodiversidad, para hacer frente de manera conjunta y coherente al doble reto que suponen la pérdida de biodiversidad y el cambio climático<sup>13</sup>.

En esta línea de mayor ambición se sitúa la actualización de nuestro PNIEC. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Gobernanza<sup>14</sup>, España presentó a la Comisión Europea el proyecto de PNIEC actualizado el 28 de junio de 2023<sup>15</sup>. En esta actualización se aumenta la ambición de los objetivos climáticos y se incorporan nuevas medidas, en lo que aquí interesa, respecto del despliegue renovable. Concretamente, los objetivos que ahora se marcan para el 2030 son del 48% de renovables sobre el uso final de la energía (antes 42%), y del 81% de energía renovable en la generación eléctrica (antes del 74%)<sup>16</sup>. Precisamente, en este sector eléctrico la nueva versión del PNIEC prevé para el 2030 una potencia renovable instalada, como ya dije, de 160 GW<sup>17</sup>, así como 22 GW de almacenamiento (del total de potencia instalada de 214 GW en el 2030).

Tampoco se hizo esperar en nuestro sistema la reacción para la aceleración del despliegue renovable, primero tras la crisis sanitaria<sup>18</sup>, con medidas de

---

<sup>13</sup> Tal y como se expresa la “ley de restauración de la naturaleza” de la Unión Europea (que se encuentra en sus últimas fases de tramitación), al señalar en su considerando 68 que la “restauración de la biodiversidad debe tener en cuenta el despliegue de las energías renovables y viceversa”. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)).

<sup>14</sup> Reglamento (UE) 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

<sup>15</sup> [Borrador de actualización del PNIEC](#) que se encuentra en tramitación y que, de acuerdo con el Reglamento de Gobernanza, su versión definitiva ha de ser comunicada a la Comisión Europea en junio de 2024. Se puede consultar en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

<sup>16</sup> Además de: 32% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990; 44% de mejora de la eficiencia energética; 19 GW de autoconsumo y 22 GW de almacenamiento; Reducción de la dependencia energética exterior del 73% en 2019 al 51% en 2030; 43% de reducción de las emisiones de los sectores difusos y un 70% de los sectores bajo el comercio de derechos de emisión con respecto a 2005.

<sup>17</sup> En la previsión que se realiza el mayor peso sigue situándose claramente en la eólica y la solar fotovoltaica, con 62 GW y 76 GW respectivamente (incluyendo en la fotovoltaica los relevantes 19 GW de autoconsumo). A distancia les sigue la hidráulica con 14,5 GW.

<sup>18</sup> Sobre la apuesta de nuestro país por las energías renovables tras la crisis sanitaria, véase GALÁN VIOQUE, R., “Las energías renovables como ‘arma’ esencial contra el cambio climático”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, especialmente pp. 188 y 189, y 195 a 198.

agilización y, después, también con normas provisionales, estatales y autonómicas<sup>19</sup>. En cualquier caso, la incorporación del nuevo Derecho europeo traerá consigo otra renovación normativa de nuestro ordenamiento. Renovación en la que el papel autonómico tiene un especial protagonismo, habida cuenta de los novedosos requerimientos europeos respecto de la ordenación e implantación de los proyectos renovables. Desde ya hay que hacer una llamada de atención a la necesidad de transposición urgente de la DFER III. Los plazos para ello son cortos y, aunque el despliegue renovable se incrementa año tras año, todavía las cifras nos dicen que se debe acelerar su implantación.

Por tanto, para el 2030 queda todavía esfuerzo renovable por realizar, pero, además, para alcanzar la neutralidad climática queda un gran camino por recorrer, dentro del que se encuentra el escenario temporal posterior a 2030 y, con los datos actuales, la práctica certeza de la necesidad de adoptar en el futuro otros marcos normativos más ambiciosos. Esta es la línea de la propuesta lanzada por la Comisión Europea<sup>20</sup> que, cumpliendo con el mandato normativo de la “Ley Europea del Clima”<sup>21</sup>, señala como “objetivo para 2040” la reducción neta de las emisiones de GES del 90% en comparación con los niveles de 1990, lo que implica -según la propia Comisión- que el nivel de emisiones GEI en la Unión Europea en 2040 debe ser inferior a 850Mt CO<sub>2</sub> eq., y las absorciones de carbono deben alcanzar los 400 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En este contexto también se sitúa la DFER III al señalar en la modificación que realiza al artículo 33.3, el 31 de diciembre de 2027, como la fecha máxima en la que la Comisión debe presentar una nueva propuesta de reforma del marco normativo para el fomento de la energía renovable el período después de 2030.

---

<sup>19</sup> Aunque este despliegue renovable se ha paralizado en La Rioja, mediante la Ley 1/2024, de 24 de enero, de medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje, por entender que con lo que hay y lo que ya está en tramitación se alcanzarán los objetivos, al menos así lo expresa. No obstante, se ha puesto en marcha la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, concretamente sobre las discrepancias respecto del artículo 2 de la citada ley, en el que se suspenden “todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativos a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación” (Acuerdo de 15 de abril de 2024, publicado en el BOE de 21 de mayo).

<sup>20</sup> Comunicación “Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera”, COM(2024) 63 final, de 6 de febrero de 2024.

<sup>21</sup> Se establece el mandato a la Comisión de proponer un objetivo climático intermedio de la Unión para 2040, “a más tardar seis meses desde el primer balance mundial realizado con arreglo al Acuerdo de París”, lo que se ha llevado a cabo en la COP28 (noviembre-diciembre de 2023).

En definitiva, el esfuerzo ha de continuar e incrementarse el despliegue renovable con el cumplimiento de las exigencias normativas. Aquí únicamente me centraré en el diseño que realiza la DFER III respecto de la ordenación estructural del territorio para la implantación de instalaciones renovables sobre el suelo, identificando las distintas fases que contempla, aunque, previamente, realizaré una referencia a la regulación provisional, antesala normativa de la referida ordenación estructural.

## 2. REGULACIÓN PROVISIONAL PARA LA ACELERACIÓN DEL DESPLIEGUE RENOVABLE

Como es sabido, con la emergencia sanitaria de 2020, y de la mano de los fondos europeos para la recuperación, se aprobó 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, disposición que, por un lado, modificó varios preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, esencialmente disminuyendo plazos y con la finalidad de impulsar el uso de energías renovables y de medidas de eficiencia energética y, por otro lado, declaró la aplicación de la exención prevista en el artículo 8.3 de la citada ley para los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación<sup>22</sup>. Pues bien, con independencia de que, con esta norma, se aumentaba la confusión del marco regulatorio de la evaluación ambiental, sin disminuir la peligrosa fragmentación normativa<sup>23</sup>, lo cierto es que solo fue el comienzo de una nueva y relevante complejidad normativa en este ámbito, también derivada por la exponencial subida del precio de la electricidad tras los efectos de la guerra en Ucrania; complejidad que se formalizó en el 2022, de manera transitoria y con el objetivo de acelerar el despliegue de las energías renovables. A esta regulación provisional me referiré en este punto.

### 2.1. Regulación europea

Con la Comunicación de la Comisión sobre “un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía”, de 13 de octubre de 2021<sup>24</sup>, se instó a los Estados miembros, entre otras acciones, a “acelerar la concesión de permisos reduciendo los largos y complejos

<sup>22</sup> Siempre que concurren las condiciones que expresamente prevé el artículo 66 del citado Real Decreto-ley 36/2020.

<sup>23</sup> LOZANO CUTANDA, B., “[Los nuevos proyectos de energías renovables se encuentran con el laberinto jurídico de la evaluación ambiental](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.110, 8 de marzo de 2021, p.2.

<sup>24</sup> COM(2021) 660 final.

procedimientos de autorización, que constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y la implantación de infraestructuras de energía limpia”. Ya en el 2022, tras la invasión de Ucrania, primero con la Comunicación de la Comisión sobre el plan REPowerEU<sup>25</sup> y, seguidamente, ya de manera directa, con la Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión, de 18 de mayo de 2022, “sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad”, se puso encima de la mesa la necesidad de retoques normativos para agilizar los procedimientos, incluyendo las conexiones a la red, así como la ordenación territorial de los emplazamientos de los proyectos renovables. La aceleración en el incremento de proyectos renovables se planteó como una necesidad tanto para la consecución de objetivos climáticos, como para la seguridad en el suministro energético en la Unión Europea.

Pues bien, la primera concreción normativa europea, con esta doble finalidad, se produjo a través de la aprobación del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco provisional para acelerar el despliegue de energías renovables, es decir, como señala su artículo 1, establecer normas temporales de emergencia para acelerar el proceso de concesión de autorizaciones a proyectos de energías renovables, así como para la necesaria infraestructura de red conexa; norma que es aplicable durante un período de 18 meses, a partir de su entrada en vigor que se produjo el 30 de diciembre de 2022. Esta disposición europea, de aplicación temporal, esencialmente adelantó la aplicación de determinadas medidas incorporadas en la reciente DFER III. De esta forma, partiendo de la declaración de interés público superior de la planificación, construcción y explotación de los proyectos renovables y su conexión a red, y todos sus elementos conexos necesarios (como el almacenamiento de energía), las medidas concretas que se articulan hacen referencia al establecimiento de plazos de los procedimientos de autorización, así como a exclusiones de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (y de la evaluación de repercusiones sobre las especies previstas por las normas europeas).

Para ello, primero delimita su alcance, después establece las reglas. Así es, dada la complejidad y sucesión de controles preventivos que existen en el sector energético en los distintos Estados miembros, el Reglamento provisional define lo que entiende por “proceso de concesión de autorizaciones” (artículo 2), y lo hace de manera omnicomprensiva, alcanzando a todos los controles preventivos, desde los exigidos para su construcción y explotación, hasta los necesarios para su conexión, pasando por los controles ambientales. Incluso, se

---

<sup>25</sup> “REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible”, COM(2022) 108 final, de 8 de marzo de 2022.

determina el momento inicial del procedimiento, relevante para la aplicación de las reglas posteriores.

En cuanto a las reglas, son esencialmente tres los tipos de proyectos renovables objeto de regulación específica: repotenciación, equipos de energía solar (y los activos de almacenamiento cubiertos), y bombas de calor. Pero, operando con la ordenación de zonas específicas y aptas para la implantación de proyectos renovables, también esta norma transitoria de aceleración renovable alcanza a todo proyecto renovable, con especial mención al almacenamiento de energía y a proyectos de red eléctrica necesarios para la integración de la energía renovable.

En efecto, en su artículo 6 este Reglamento establece la posibilidad de que los Estados miembros excluyan los proyectos renovables de la evaluación de impacto ambiental, así como de las evaluaciones de efectos ambientales previstas en la Directiva hábitats y en la de protección de aves, siempre que concurren tres condiciones:

1°. Que el proyecto esté ubicado en una zona específica calificada apta para la implantación renovable o de infraestructura de red.

2°. Que dicha zona se haya sometido a una previa evaluación ambiental estratégica.

3°. Que, en todo caso, se garantice la aplicación de medidas de mitigación adecuadas y proporcionadas a fin de garantizar la protección de las especies o, subsidiariamente, se adopten programas de protección de las especies para garantizar o mejorar su conservación, a cargo del titular del proyecto.

Ya aprobada la DFER III, y de acuerdo con la regulación que se establece en esta disposición, se modificó parcialmente el citado Reglamento europeo, mediante la aprobación del Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023, ampliando la vigencia provisional hasta el 30 de junio de 2025 tanto para la repotenciación como para la regulación del citado artículo 6, no así respecto de los equipos de energía solar ni las bombas de calor.

Este nuevo Reglamento provisional, además, introduce para este régimen transitorio un nuevo precepto sobre la consideración de inexistencia de soluciones alternativas satisfactorias que acompaña a la declaración de interés público superior de estos proyectos a los efectos de la normativa europea sobre protección de especies (nuevo artículo 3*bis*). También clarifica importantes aspectos, como la exigencia de la ubicación de los proyectos de repotenciación en zonas específicas de energías renovables o de red para poder aplicar los

plazos que establece en el procedimiento de autorización (nuevo artículo 8), o la aplicación de la declaración de interés público superior respecto de la protección de especies, que solo operará si existen medidas adecuadas de conservación que conlleven, además de espacios idóneos, recursos financieros suficientes (nuevo artículo 3.2).

Este marco normativo provisional ha supuesto un considerable aumento de autorizaciones renovables en el ámbito europeo, especialmente de la energía eólica terrestre. No obstante, teniendo en consideración la problemática surgida en diversos Estados miembros con su aplicación, la Comisión Europea adoptó la Recomendación (UE) 2024/13343, de 13 de mayo, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas, en la que hace referencia, entre otros aspectos, a la necesaria participación ciudadana (y de las comunidades de energía), a la mejora de la coordinación administrativa y del diseño de los procedimientos (transparentes y digitalizados), a la mejora en la planificación y selección de las ubicaciones de los proyectos, o a la necesidad de disminuir la complejidad en la conexión a la red de los mismos.

## 2.2. Aplicación a nuestro sistema

La regulación provisional para la aceleración del despliegue renovable ha tenido, entre nosotros, una no muy acertada concreción normativa estatal, doble y superpuesta, y también su reflejo autonómico.

### A. La primera reacción normativa

Tras la citada primera Comunicación de la Comisión e inmediatamente después del plan REpowerEU, se aprobó el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (modificado por el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio) cuyo Capítulo III se destina a la articulación de medidas dirigidas a la agilización en la implantación de proyectos de energías renovables, siempre con la doble finalidad de acelerar la descarbonización y de reducir la dependencia energética<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase el espléndido análisis de este Real Decreto-ley que realiza VALENCIA MARTÍN, G., “[La autorización fotovoltaica integrada valenciana](#)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, 3 de octubre de 2022, pp. 59 a 70.

Esta disposición legal, operando con la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”<sup>27</sup>, concretamente con las zonas de sensibilidad baja<sup>28</sup>, diseñó un específico procedimiento ambiental, el denominado “procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables” (artículo 6), así como la aplicación de un procedimiento sustantivo energético simplificado para la autorización de proyectos de energías renovables en el ámbito de la Administración General del Estado (artículo 7), declarado de urgencia por razones de interés público<sup>29</sup> con la consiguiente reducción de plazos, siempre que se haya obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable, con tramitación y resolución conjunta de autorizaciones (previa y de construcción) y unificación de fases (consulta a otras administraciones y organismos, e información pública), alcanzado también a la posible declaración de utilidad pública de la correspondiente instalación.

Pues bien, el procedimiento de determinación de afección ambiental, que no tiene carácter básico -según él mismo determina-, se configura como un procedimiento sustitutivo tanto de nuestra evaluación ambiental ordinaria, como de la evaluación simplificada<sup>30</sup>. Y en cuanto al marco europeo, se configura como un procedimiento de determinación ambiental para actividades

---

<sup>27</sup> Elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en cumplimiento “anticipado” del artículo 21.2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Además, este Real Decreto-ley, ya sin carácter transitorio, modificó la Ley de evaluaciones ambientales, introduciendo una nueva disposición en la que se ordena la prioridad de la tramitación de los expedientes de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada, según la citada “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”.

<sup>28</sup> El ámbito moderado fue suprimido por el citado Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, aunque no se eliminó de la disposición adicional, citada en la nota anterior, que introdujo el Real Decreto-ley 6/2022 en la Ley de evaluaciones ambientales.

<sup>29</sup> Aplicándose la reducción de plazos, y las reglas especiales que prevé este artículo 7 del Real Decreto-ley 6/2022.

<sup>30</sup> Ya que se refiere a proyectos renovables de los “apartados i) y j) del Grupo 3 del Anexo I y los apartados g) e i) del Grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental”. Letras y actuaciones hoy modificadas por el Real Decreto 445/2023 de 13 de junio.

del anexo II de la Directiva EIA, tal y como permite su artículo 4.2<sup>31</sup>, y desarrollan los apartados 3 a 6 del mismo precepto<sup>32</sup>.

En esta primera versión tiene un concreto ámbito material de aplicación, esto es, alcanza solo a determinados proyectos eólicos y fotovoltaicos en virtud de criterios ecológicos de localización<sup>33</sup> y de criterios de envergadura, estos últimos tanto referidos a la potencia instalada<sup>34</sup>, como a las características de las líneas eléctricas necesarias<sup>35</sup>. Con este último criterio se persigue excluir de este procedimiento cualquier actuación sometida obligatoriamente a la evaluación de impacto ambiental en virtud de la Directiva EIA. En cuanto a su ámbito temporal de aplicación incluye solo a aquellos proyectos que soliciten la correspondiente autorización administrativa ante el órgano sustantivo antes del 31 de diciembre de 2024<sup>36</sup>.

Este procedimiento de control ambiental previo se configura como un mecanismo de screening respecto de la evaluación de impacto ambiental, por lo que, por una parte, no se exime al promotor de la obligación de elaborar, ya en su solicitud, documentos ambientales y, por otra parte, el informe del órgano ambiental ha de determinar si el proyecto se ha de someter o no a la evaluación ambiental, en virtud de los potenciales efectos ambientales significativos, pudiendo, en todo caso, establecer condiciones ambientales para la autorización del proyecto. El plazo para formular el informe de determinación de afección

---

<sup>31</sup> El Real Decreto-ley 6/2022, en el punto 3 de su disposición final cuadragésima segunda señala que “el artículo 6 es una trasposición del artículo 4.2 de 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”. Precepto europeo que contempla la posible implantación de procedimientos de determinación. En este sentido, LOZANO CUTANDA, B., “Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023, pp. 216 y 217.

<sup>32</sup> Introducidos por la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92 -Directiva EIA-

<sup>33</sup> Se trata de proyectos ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, excluyéndose el medio marino y los proyectos ubicados en la Red Natura 2000.

<sup>34</sup> Han de ser proyectos eólicos con una potencia instalada igual o inferior a 75 MW, o proyectos de energía solar fotovoltaica con una potencia instalada igual o inferior a 150 MW.

<sup>35</sup> No tienen que suponer la construcción de líneas eléctricas aéreas con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km (actuación que se encuentra en el Anexo I de la Directiva 2011/92 -Directiva EIA-),

<sup>36</sup> Autorización administrativa sustantiva referida a las previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

ambiental, por el órgano ambiental, es de dos meses, y será objeto de anuncio en el BOE<sup>37</sup> y de publicidad en la sede electrónica.

Sin embargo, en este procedimiento de determinación de afección ambiental existe varios aspectos que no están bien articulados y que, como mínimo, causan perplejidad. Intento explicarme a continuación.

En primer lugar, si se trata de un mecanismo de *screening* para verificar si un proyecto debe someterse a la evaluación ambiental en virtud de la identificación de significativos efectos ambientales adversos, la documentación ambiental que se ha de exigir al promotor no puede ser la elaboración y presentación de un estudio de impacto ambiental, con todo el contenido obligatorio legalmente exigido<sup>38</sup> y, para mayor perplejidad, también se exige un documento ambiental a modo de resumen ejecutivo del estudio elaborado. Y ello por cuanto que, por una parte, solo cuando se identifican esos potenciales efectos significativos se debe establecer la obligación de elaborar el estudio de impacto ambiental y, por otra parte, dentro del contenido del estudio de impacto ambiental se integra, precisamente, un documento resumen, cuya finalidad es facilitar la participación pública. He de confesar que no alcanzo a entender la causa de tal desatino; puede que se haya querido prescindir de la tramitación de la evaluación ambiental, pero no de las cargas materiales al promotor del proyecto para evitar, de este modo, mayores críticas, olvidando, entre otras cuestiones, que en un mecanismo de *screening* no se debe exigir la elaboración de un estudio de impacto ambiental, esto es, precisamente, su finalidad, verificar si es necesario o no. Así es, por ejemplo, como se configura nuestra evaluación ambiental simplificada, de ahí la exigencia, en estas evaluaciones, de un documento ambiental con un contenido específico, no de un estudio de impacto ambiental.

En segundo lugar, la determinación de los efectos ambientales, y la decisión de someter o no a evaluación ambiental un proyecto, se realiza sin una previa fase de consulta institucional y pública, es más, sin una debida fase de *scoping* para la determinación del alcance ambiental del proyecto que, aunque lo permite la Directiva EIA, en nuestro caso es otro argumento más para no entender la exigencia del estudio de impacto ambiental que, insisto, ya se encuentra elaborado. Además, aunque nunca sobra una especificación ambiental de participación, la modificación que realizó el Real Decreto-ley 11/2022 al adicionar, en la fase de información pública del procedimiento sustantivo, la posibilidad de realizar las observaciones de carácter ambiental que procedan no

---

<sup>37</sup> Obligación introducida por el Real Decreto-ley 11/2022.

<sup>38</sup> Concretamente se exige al promotor del proyecto presentar “el estudio de impacto ambiental con los contenidos previstos en los artículos 5.3.c) y 35 y en el anexo VI de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre”.

soluciona en modo alguno el reparo expuesto. En todo caso, las consultas institucionales y públicas se realizan después de elaborado el estudio de impacto ambiental, ya que es este trámite del único que se prescinde, el único que sirve para poder afirmar que se trata de un procedimiento simplificado y que justifica el corto plazo establecido.

En tercer lugar, este procedimiento sustituye tanto a la evaluación ambiental ordinaria, como a la simplificada. De esta forma, la decisión última de este procedimiento de determinación puede conllevar la necesidad de que el proyecto se someta a la evaluación de impacto ambiental, es decir, a la ordinaria o a la simplificada, dependiendo del concreto proyecto. Pues bien, en el segundo supuesto, cuando el proyecto está sometido a la evaluación ambiental simplificada, la decisión significaría volver a poner en marcha otro mecanismo de *screening*. Es como aplicar dos veces al mismo proyecto el procedimiento de determinación de la Directiva EIA en el que, al parecer, se fundamenta el Real Decreto-ley 6/2022. En nuestro sistema de evaluación hay, no obstante, una importante diferencia a la que ya se ha hecho referencia, es decir, en la evaluación simplificada se procede al trámite de consulta institucional y del público interesado.

En definitiva, erróneamente articulado, el procedimiento de determinación de la afección ambiental de los proyectos renovables, es un procedimiento sui generis dentro de la estructura de la evaluación ambiental, constituyendo, a mi parecer, una medida de confusión ambiental de estos proyectos.

#### B. La segunda reacción normativa

La segunda fase vino de la mano del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre,<sup>39</sup> entre cuyas determinaciones se establecieron algunas dirigidas a la aceleración del despliegue renovable, también de manera temporal. Así, de nuevo nos encontramos con el procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos renovables y, desde la perspectiva sustantiva, se vuelve a diseñar un procedimiento simplificado, aplicable en el ámbito de la Administración General del Estado, para la autorización de proyectos de energías renovables<sup>40</sup>. Su aplicación temporal se establece desde su entrada en

---

<sup>39</sup> De medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

<sup>40</sup> Prácticamente idéntico al diseñado por el Real Decreto-ley 6/2022, aunque ahora se configura como el único cauce posible para la tramitación de proyectos renovables que hayan obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable. Este debe ser, según mi criterio, el sentido de la modificación introducida en el primer párrafo del artículo 23 del Real Decreto-ley 20/2022, al señalar, ahora, que “se tramitarán en todo caso” mediante el procedimiento simplificado, y ello desde su entrada en vigor (28 de diciembre de 2022).

vigor hasta el 31 de diciembre de 2024, también idéntica fecha que la señalada en el Real Decreto-ley 6/2022.

Respecto del procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables, ahora en su segunda versión<sup>41</sup>, no se realiza referencia alguna a su primera versión establecida en el citado Real Decreto-ley 6/2002, aunque tiene la misma naturaleza de mecanismo de *screening* respecto de la evaluación ambiental (de carácter no básico, sigue expresando también esta disposición), y sus fases son literalmente las mismas, por lo que también adolece de los mismos defectos. Únicamente se separa del anterior procedimiento en su ámbito material de aplicación, ya que a diferencia del Real Decreto-ley 6/2022 ahora no se circunscribe a proyectos eólicos o fotovoltaicos con determinada potencia, sino que alcanza a cualquier proyecto renovable, con las ya citadas exclusiones en virtud de criterios ecológicos de ubicación o de envergadura, aunque este último referido ahora solo a la construcción de determinadas líneas eléctricas para no alcanzar a proyectos del anexo I de la Directiva EIA. Por tanto, se elimina el criterio de envergadura respecto de la potencia instalada y, de igual manera, se elimina el criterio ecológico positivo de localización en las zonas de sensibilidad ambiental baja.

Precisamente, la eliminación de la utilización de este criterio ecológico ha sido cuestionada<sup>42</sup>, incluso se ha llegado a plantear su posible choque con el ya citado Reglamento (UE) 2022/2577, que ya se había aprobado. No obstante, el procedimiento de determinación de la afección ambiental no encaja en el citado Reglamento provisional europeo, y ello es así aunque se hubiese mantenido la operatividad de la citada zonificación, por cuanto que esta no ha sido sometida a la evaluación ambiental estratégica que, como ya se ha expuesto, es una de las exigencias de la norma provisional europea para excluir los proyectos renovables de la evaluación de impacto ambiental. Es obvio, y así se explicita en la propia disposición, que este procedimiento de determinación de la afección ambiental no se sujeta a las exigencias de las citadas normas provisionales europeas, se diseña al margen de las mismas, siendo su fundamento la propia Directiva EIA, ya que nos encontramos con proyectos que se encuentran en su anexo II, sobre los que es posible esta concreta configuración ambiental en virtud de los requerimientos aquí exigidos por la Directiva EIA<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Recogido en el artículo 22 del tratado Real Decreto-ley 20/2022.

<sup>42</sup> En este sentido, LOZANO CUTANDA, B., “Legislación básica de medio ambiente . . . . .”, cit., pp. 215 y 216.

<sup>43</sup> Y así se pronunció el Defensor del Pueblo, que no apreció contradicción de este procedimiento ni con la Directiva EIA ni con el artículo 6 del Reglamento (UE) 2022/2577, aunque esto último habría que matizarlo en el sentido expuesto. Véase la Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso

C. Su incorporación al ámbito autonómico

Sin perjuicio de la aplicación de los reglamentos provisionales europeos citados, la regulación provisional estatal ha sido expresamente incorporada por algunos ordenamientos autonómicos. Y ello no solo respecto del procedimiento de determinación de afección ambiental, sino también en cuanto a la simplificación del procedimiento sustantivo (energético), declarando, además, la urgencia en su tramitación<sup>44</sup>.

En esta línea se situó, en primer lugar, el Decreto-ley Foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Es relevante subrayar que esta norma integra en el procedimiento simplificado de autorización de proyectos de energías renovables también la vertiente territorial que, en esta Comunidad Foral, se concreta en la denominada autorización de actividades en suelo no urbanizable, que se emite durante la tramitación del procedimiento con carácter previo a la definitiva autorización energética. Por otra parte, esta disposición tiene, además, el alcance positivo de contemplar de manera expresa medidas de agilización y simplificación para proyectos de repotenciación de instalaciones renovables, adelantándose a la aprobación europea del marco provisional de aceleración renovable.

Seguidamente se incorporó por la *Comunitat* Valenciana mediante el Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la *Comunitat* Valenciana por la guerra en Ucrania, que modificó el Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto; relevante disposición, a la que luego me referiré, por establecer importantes criterios de ubicación de los proyectos renovable, así como un procedimiento integrado.

Por su parte, Castilla y León lo hizo mediante el Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (modificado por

---

de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad (artículos 22 y 23) -Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 28 de diciembre de 2022-.

<sup>44</sup> Un caso particular es el de Cataluña, que no incorporó el procedimiento de determinación de afección ambiental estatal, pero sí la tramitación de urgencia del procedimiento sustantivo, mediante el Decreto-ley 5/2022 por el que, entre otras cuestiones, se modifica su Decreto-ley 16/2019.

el Decreto-ley 4/2022, de 27 de octubre), aunque supedita la aplicación del provisional procedimiento de determinación al cumplimiento de una serie de criterios territoriales que expresamente determina<sup>45</sup>.

Por último, Castilla-La Mancha mediante la Ley 7/2022, de 29 de julio, de medidas para la agilización administrativa de los proyectos de energías renovables estableció la aplicación de este mecanismo de aceleración renovable, también con el mismo horizonte temporal, aunque lo hace mediante modificación de su Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental, intentando coordinarlo con los hitos administrativos establecidos en el Real Decreto-ley 23/2020, y contemplando un régimen transitorio<sup>46</sup>.

Es evidente que, por las fechas de aprobación, este bloque normativo autonómico solo incorpora la aplicación de la primera reacción estatal realizada por el Real Decreto-ley 6/2022, sin que se haya producido modificación alguna para la aplicación del Real Decreto-ley 20/2022, por lo que únicamente se aplica a determinados proyectos eólicos o de energía solar fotovoltaica.

No obstante, también existen ámbitos normativos autonómicos que reaccionaron tras el Real Decreto-ley 20/2022 ordenando su aplicación al ámbito de sus competencias energéticas, y mediante el uso de simples resoluciones. Este es el caso del Principado de Asturias que, mediante resolución conjunta de las Consejerías con competencias ambientales y con competencias energéticas<sup>47</sup>, fundamentó la aplicación del procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables, esto es, de cualquier tecnología renovable.

Esta aplicación autonómica de la regulación provisional estatal de procedimientos renovables traslada a este ámbito el erróneo proceder ambiental de esa normativa, aumentando con ello, en algunos ordenamientos

---

<sup>45</sup> Sobre esta aplicación autonómica, véase SANZ RUBIALES, I., “Castilla y León: incendios forestales y cambio climático. Un reto para la administración ambiental”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023, pp. 794 a 798.

<sup>46</sup> En realidad, realiza dos modificaciones normativas, la ya referida a la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental y otra al Decreto 80/2007, de 19 de junio, por el que se regulan los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

<sup>47</sup> Resolución de 7 de marzo de 2023, conjunta de las Consejerías de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático y de Industria, Empleo y Promoción Económica, por la que se acuerda la aplicación del procedimiento previsto en el Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de determinación de afección ambiental a los proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables en el Principado de Asturias.

autonómicos, su complejidad. Tras la aprobación del Reglamento (UE) 2022/2577 hubiese sido aconsejable su entera aplicación<sup>48</sup>, sin procedimientos ambientales propios y defectuosamente articulados, aunque ello hubiese requerido la designación de zonas aptas previamente evaluadas. Si se hubiese procedido de esta forma se habría avanzado en el camino de la aceleración estructural del despliegue renovable sin reproches ambientales.

### 2.3. Valoración del procedimiento de determinación de afección ambiental de proyectos renovables

Este específico procedimiento de control ambiental previo ha permitido, junto con la simplificación del procedimiento sustantivo, la tramitación de un buen número de proyectos renovables, tanto por la administración estatal<sup>49</sup> como por las autonómicas, desbloqueando en estos proyectos su implantación. Aunque, en algunos casos esto no ha sido suficiente para solucionar importantes cuellos de botella, como en la *Comunitat Valenciana* respecto de los proyectos fotovoltaicos<sup>50</sup>.

Pero, aun admitiendo que este marco normativo provisional haya podido acelerar el despliegue renovable, ello se ha realizado a costa de confusiones competenciales o, cuanto menos, de nefasta técnica normativa, y con procedimientos ambientales sui géneris, también confusos, y al margen de la normativa europea provisional para la aceleración renovable. Todas estas sombras en su configuración, sin duda acarrearán problemas en su aplicación. Aunque a algunas de estas cuestiones ya me he referido, intentaré concretar, de manera muy breve, la justificación de estos calificativos.

En cuanto a la confusión competencial o, como mínimo, mala técnica normativa, hago referencia a dos aspectos expresamente señalados, esto es, el carácter de norma no básica y la posibilidad de que las comunidades autónomas lo apliquen.

El nuevo procedimiento ambiental se diseña sin modificación de la Ley 21/2013, de evaluaciones ambientales, sino, como ya hemos apuntado, como

---

<sup>48</sup>No solo la única mención a la presunción de interés público superior, como ha realizado la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de Galicia.

<sup>49</sup> Se puede constatar en la [base de datos sobre este procedimiento de determinación de afección ambiental puesta en marcha por el MITECO](#).

<sup>50</sup> Significativa es la situación de retraso (más bien de parálisis) de la administración valenciana en este ámbito. Hasta el punto que, por parte del Consell, se ha anunciado la elaboración de un proyecto de ley sobre renovables, con la finalidad de delimitar zonas de desarrollo y permitir su aceleración (desconozco si existe un texto o borrador, o son solo meras declaraciones políticas para tranquilizar al sector).

transposición provisional del artículo 4.2 de la Directiva EIA, así expresamente lo dice el Real Decreto-ley 6/2022, aunque en la segunda versión el Real Decreto-ley 20/2022 ya no realiza esta llamada expresa a la Directiva EIA, parece que se dieron cuenta de la neutralidad del Derecho comunitario como título competencial<sup>51</sup>. Por otra parte, la primera disposición citada sí realiza una modificación en la Ley de evaluaciones ambientales, introduciendo en la misma una nueva disposición adicional decimonovena en la que ordena la priorización de expedientes de proyectos eléctricos renovables, siempre que se encuentren ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada de la Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables, elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Respecto de esta modificación, no tenemos más noticia de su carácter que los títulos competenciales a los que hace referencia su disposición final cuadragésima y, por tanto, parece desprenderse que es normativa básica.

Es fácil la conclusión, es decir, establecer un control ambiental (aunque sea con un horizonte temporal de vigencia) para la aceleración del despliegue renovable no tiene carácter de normativa básica, pero otorgar prioridad a los expedientes sí. Sin embargo, mientras que lo segundo es un asunto estrictamente de gestión de procedimientos, lo primero es, a todas luces, una excepción a la aplicación de la ley básica sobre evaluaciones ambientales (provisional, pero excepción). Pero, si se acepta que no sea legislación básica, la pregunta esencial, que ya formuló el profesor Germán VALENCIA MARTÍN, es “cuál es el título competencial” en el que se fundamenta el Estado para aprobar este procedimiento<sup>52</sup>. Coincido con él, es decir, no existe título competencial que ampare este procedimiento con su establecido carácter no básico, por cuanto que, simplemente como primer argumento, este procedimiento como excepción que es de legislación básica ambiental, también se ha de amparar en el mismo título. En todo caso, aun suponiendo que alguien identifique un título competencial, cuestión que no sería en absoluto sorprendente, como mínimo hay una mala técnica normativa, contraria a los principios de buena regulación.

Queda referirme a la específica benevolencia de estas disposiciones provisionales permitiendo que los ordenamientos autonómicos incorporen este procedimiento ambiental, de acuerdo con sus competencias (dicen). Aunque, en virtud de sus competencias, las comunidades autónomas pueden actuar con independencia de invitaciones, esencialmente teniendo en consideración que se plantean como normativa no básica, lo cierto es que, con esta sucesión de

---

<sup>51</sup> Por todos, véase VALENCIA MARTÍN, G., *Jurisprudencia Constitucional y Medio Ambiente*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p.71.

<sup>52</sup> VALENCIA MARTÍN, G., “La autorización fotovoltaica .....”, *cit.*, p. 68. Pero, además, me remito a todos sus argumentos y conclusiones, pp. 68 a 70.

procedimientos ambientales y los Reglamentos europeos provisionales, las comunidades autónomas tienen muchas opciones. Quizás esto sea lo que pretenden los reales decretos-leyes comentados, es decir, otorgar opciones a los ordenamientos autonómicos, pero si fuera así, de nuevo nos encontramos con una nefasta técnica normativa. Hasta aquí llego con estos jeroglíficos, paso ahora a la siguiente cuestión.

En efecto, como he calificado, el procedimiento de determinación de afección ambiental, es un procedimiento de evaluación *sui generis*. No es una evaluación que se acomode a nuestro procedimiento ordinario ni a la evaluación que diseña la Directiva EIA (para su ámbito obligatorio, claro). Pero, tampoco es como nuestra evaluación simplificada. No es un *screening* en sentido estricto. Es un procedimiento en el que se elabora un estudio de impacto ambiental (pieza esencial del procedimiento ordinario de evaluación y de la evaluación de la Directiva EIA), pero no ya sin consulta pública<sup>53</sup>, sino sin un verdadero *scoping*<sup>54</sup>. En definitiva, un procedimiento en el que hay un retorcido tratamiento de los elementos básicos de una evaluación ambiental o de procedimientos previos de selección. De ahí, los calificativos de confuso o de configuración *sui generis*, siendo benévolo.

Por último, queda una cuestión, su acomodación a la normativa europea. En cuanto a los Reglamentos europeos provisionales, ya ha quedado claro -creo- que estos reales decretos-leyes no pretenden responder a los mismos. Es evidente, no se acomodan en modo alguno a sus exigencias para la posible exclusión de los proyectos renovables de la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, sí se adecúan a la Directiva EIA, eso dice el Real Decreto-ley 6/2022 al identificar el artículo 4.2 de la Directiva EIA como su fundamento, y a esa conclusión también hemos llegado, por cuanto que, al circunscribirse a actuaciones del anexo II de la Directiva EIA, se huye de caer en la aplicación obligatoria de su evaluación de impacto ambiental (aplicación de los artículos 5 a 10 de la Directiva EIA). Precisamente, del artículo 4.2 de esta directiva toma

---

<sup>53</sup> Lo que puede quebrar exigencias del Convenio de Aarhus y de la Ley 27/2006, en este sentido lo expone RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023, p. 377.

<sup>54</sup> A este importante aspecto se refiere la Comisión Europea en la citada Recomendación (UE) 2024/13343, de 13 de mayo, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas, en la introduce una específica recomendación sobre “facilitar la participación de los ciudadanos y comunidades” en todas las fases del proceso público de toma decisión, incluyendo, obviamente, la fase de proyecto.

el nombre este procedimiento; procedimiento de determinación que es desarrollado, como ya he mencionado, por los apartados 3 a 6 del mismo artículo 4, y en su anexo II *bis* en el que se establece la información que ha de suministrar el promotor que no tiene el contenido obligatorio de un estudio de impacto ambiental<sup>55</sup>, aunque exista similitud por la finalidad perseguida en ambos casos<sup>56</sup>.

Siendo todo esto cierto, no lo es menos que, también en virtud de la propia Directiva EIA, los Estados miembros pueden ir incorporando actuaciones dentro de su ámbito obligatorio y, por tanto, subir el nivel de protección aumentando actuaciones del anexo I. Cuando esto sucede, la evaluación de impacto ambiental tal y como está configurada en la Directiva EIA debe respetarse en todos sus requerimientos. Pues bien, si rebajamos este nivel de protección, es decir, si trasladamos de nuevo al anexo II determinados proyectos, aunque sea de forma provisional, estamos incumpliendo, como mínimo, la finalidad de la Directiva EIA, además de ser un proceso inverso no previsto por esta norma, y requerir de un esfuerzo de justificación en virtud del principio de no regresión. Todo esto se ha producido en nuestro ordenamiento, en el que existen proyectos renovables en nuestro anexo I que no figuran en el ámbito obligatorio de la Directiva EIA y, ya desde el inicio, se podrían ver afectados por el procedimiento de determinación de afección ambiental, más aún con la ampliación de su ámbito de aplicación realizada por el Real Decreto-ley 20/2022. Pero, tras la modificación realizada por el Real Decreto 445/2023 de 13 de junio, tal y como permite la propia Ley 21/2013<sup>57</sup>, tenemos una nueva configuración de proyectos renovables del anexo I que pueden tramitarse mediante el procedimiento de determinación. Por ello, creo que la interpretación de que con este procedimiento de determinación de afección ambiental se cumple con la Directiva EIA, por cuanto no afecta a proyectos de su anexo I, es más que discutible de acuerdo con una adecuada interpretación de la misma.

No confío en que esta interpretación sea acogida por nuestras administraciones públicas, ya por la fuerza de los argumentos, ya por el carácter provisional y el tiempo en el que estamos, ya por los confusos criterios interpretativos que, en ocasiones, utilizan, y no por que sean menos proteccionistas, sino por el propio

---

<sup>55</sup> Si se alegara que exigir este estudio de impacto ambiental en un procedimiento de determinación es una medida de mayor protección establecida por la normativa española, tampoco sería una alegación válida, por cuanto que, desde mi criterio, no es válida si en esa supuesta medida se distorsionan las exigencias europeas para la elaboración del estudio de impacto ambiental.

<sup>56</sup> Tal y como, con acierto, expone SANZ RUBIALES, I., *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 36.

<sup>57</sup> En su disposición final novena, de acuerdo con la Ley 9/2018, de 5 de diciembre.

equivoco y la inseguridad que conllevan. Me refiero a la nota aclaratoria que, al parecer, publicó el MITECO después del Real Decreto-ley 6/2022 sobre criterios de admisión de los proyectos renovables que se podían acoger al Real Decreto-ley 6/2022<sup>58</sup>, y en la que se interpreta que la actuación del anexo I de la Directiva EIA (y también de nuestro anexo I) referida a las líneas aéreas de evacuación establece dos criterios que, aisladamente considerados, conducen a la inadmisión de los proyectos, cuando, en puridad, son dos criterios que han de concurrir simultáneamente para que estemos ante esta actuación del anexo I, esto es, la tensión de la línea (voltaje igual o superior a 220 KV), y su longitud (superior a 15 km). Interpretación errónea que sigue aplicándose y, por tanto, excluyendo a proyectos que, por ejemplo, tengan en algún tramo dicha tensión, con independencia de la longitud<sup>59</sup>.

### **3. ORDENACIÓN ESTRUCTURAL DEL TERRITORIO. FASES DEL PROCESO PÚBLICO DE TOMA DE DECISIÓN**

Para alcanzar el objetivo mínimo vinculante de penetración de renovables del 42,5% para el 2030, acompañado de un objetivo indicativo del 45%, la DFER III establece, ahora ya de manera estructural, el marco necesario para acelerar el despliegue renovable.

Este reforzado marco de penetración rápida de renovables requiere, para su éxito, un significativo aumento de proyectos renovables. Por ello, además de en el sector energético, son importantes los efectos que esta reforma estructural producirá en otros sectores y ámbitos, como en el sector industrial (fabricación de equipos solares o eólicos) o en las importaciones (materias primas).

Esta reforma estructural también requiere de apoyo normativo específico, algunos de los cuales ya se han producido, y otros están en proceso de aprobación. En cuanto a los segundos, existen propuestas de reforma que

---

<sup>58</sup> Nota aclaratoria del MITECO a la que no he podido acceder, pero que consta transcrita en una enmienda al proyecto de ley procedente del Real Decreto-ley 14/2022 (BOCG – Congreso de los Diputados- núm. 120-3, de 31 de octubre de 2022, p.89.

<sup>59</sup> Me refiero, por ejemplo, a la Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se declara la inadmisión a trámite de la solicitud de inicio del procedimiento de determinación de afección ambiental del proyecto “Parque solar fotovoltaico lucero fotovoltaicas III, de 51 MW de potencia instalada, y para una parte de su infraestructura de evacuación”, de 21 de diciembre de 2023. Inadmisión que se justifica, de manera errónea como ya he apuntado, exclusivamente en el hecho de que este proyecto cuenta “con un tramo de línea de evacuación aérea igual o superior a 220 kV”, sin tener en consideración la longitud de la línea. Puede consultarse esta resolución en la base de datos del MITECO, ya referenciada en nota anterior.

coadyuvan a la aceleración de la penetración de las energías renovables, como la relativa a la configuración del mercado de la electricidad<sup>60</sup>, o la propuesta de una ley sobre la industria cero emisiones netas que, derivada del Plan Industrial del Pacto Verde<sup>61</sup>, contribuye a la aceleración del despliegue renovable interviniendo en la fabricación de tecnologías de cero emisiones netas, a la vez que evita dependencias estructurales<sup>62</sup>.

Como esencial elemento de aceleración de la penetración de la energía renovable, el nuevo marco europeo diseña un proceso público de toma de decisión. Proceso de toma de decisión que, en lo que se refiere al despliegue renovable eléctrico, conlleva una ordenación estructural del territorio. Solo así podemos multiplicar la capacidad instalada y, por ende, la generación eléctrica renovable.

Se trata de un proceso ordenado, es decir, en el que, por primera vez, se exige una planificación territorial y, después, su desarrollo a través de concretos proyectos. Ordenación que conlleva efectos estructurales sobre el territorio. Y es que, esta perseguida aceleración de la implantación de proyectos renovables, allá donde sea posible, otorgándole prioridad, puede conllevar notables efectos, además de energéticos, al patrimonio natural y la biodiversidad, a la ordenación territorial y urbanística, y a otros usos del suelo, como los productivos, con los conflictos derivados respecto de su compatibilidad. Ya que las energías renovables en su implantación territorial compiten con otros usos del suelo, como el agrícola, u otros usos del mar, como el pesquero. En este proceso, la DFER también da un nuevo impulso a los proyectos conjuntos de energías renovables entre los Estados miembros, fijando un calendario para su escalonada puesta en marcha<sup>63</sup>, lo que exigirá, también, la necesidad de ampliar e interconectar las redes<sup>64</sup>.

Es evidente que la trascendencia estructural territorial no se produce en todo caso, por cuanto que hay actuaciones renovables que, desde esta perspectiva, se

---

<sup>60</sup> COM(2023) 148 final, de 14 de marzo de 2023

<sup>61</sup> COM(2023) 62 final, de 1 de febrero de 2023.

<sup>62</sup> Véase, COM(2023) 161 final, de 16 de marzo de 2023, p. 7

<sup>63</sup> En el nuevo artículo 9.1 *bis* se fija hasta el 31 de diciembre de 2025 para que cada Estado miembro celebre un acuerdo con otro u otros Estados miembros sobre un marco de cooperación de proyectos conjuntos, de tal manera que, cinco años después adopten un específico acuerdo que comprenda, como mínimo, dos proyectos conjuntos; y otros tres años más para procurar adoptar el siguiente acuerdo respecto de un tercer proyecto (siempre que se trata, en este supuesto, de Estados miembros con un consumo anual de electricidad superior a 100 TWh).

<sup>64</sup> véase STORR, S., “Renewable energies and the necessity to expand and interconnect electricity grids”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 157 a 177.

circunscriben a aspectos de estricta ordenación urbanística<sup>65</sup>. Pero, también es evidente que la necesaria cantidad de proyectos renovables que necesitamos conlleva un impacto estructural en el territorio. Dicho de otra forma, la implantación masiva de proyectos renovables en el territorio sin duda afecta a su estructuración, al igual que todas las infraestructuras que lo ocupan, así como de los grandes usos que se implantan. Esta es la perspectiva de mayor impacto de este nuevo marco europeo, y es el enfoque que aquí me ocupa.

De manera esquemática, las distintas fases del referido proceso público de toma de decisión son las siguientes:

1º. Fase declarativa: presunción de interés público superior

2º. Fase de diagnóstico previo: cartografía de zonas necesarias para despliegue de energías renovables

3º. Fase de planificación:

-Ordenación de las zonas de aceleración renovable (planes ZAR).

-Ordenación de la infraestructura de red y almacenamiento (a través de diversos instrumentos de planificación).

4º. Fase de proyectos

-Procedimientos sustantivos energéticos: reforzada integración y plazos.

-Control ambiental: exención de evaluaciones ambientales y sustitución por un procedimiento ambiental específico.

-Control territorial y/o urbanístico: necesaria integración.

Por otra parte, la aceleración del despliegue renovable conlleva que los plazos para la incorporación de estas fases sean extraordinariamente cortos. Así, tenemos de plazo hasta el 1 de julio de 2024 para incorporar a nuestro ordenamiento, a nivel de ordenación, los planes relativos a las áreas de infraestructura específicas para la ejecución de los proyectos de red y de almacenamiento necesarios para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico; a nivel de proyecto, los procedimientos de concesión de

---

<sup>65</sup> Como la prioridad que se otorga en la DFER III al despliegue renovable en zonas como los tejados y las fachadas de los edificios, y que es objeto de previsiones normativas por nuestro ordenamiento.

autorizaciones de proyectos ubicados fuera de las zonas de aceleración renovable, así como los relativos a los proyectos incluidos en los supuestos sujetos a regulación específica, es decir, repotenciación, equipos de energía solar y bombas de calor. En cuanto a las zonas de aceleración renovable tienen su propio, y más amplio, plazo de transposición, ya que la adopción de los correspondientes planes tiene de plazo hasta el 26 de febrero de 2026, aunque la transposición de las normas relativas a los procedimientos de autorización de proyectos que se ubiquen en las mismas tiene el plazo general de transposición del 21 de mayo de 2025, igual que la obligación relativa a la cartografía. No obstante, se establece de plazo hasta el 21 de mayo de 2024 para la identificación de zonas de aceleración renovable que cuenten ya con planificación anterior, siempre que esta cumpla las exigencias de la DFER III. Por último, la presunción de interés público superior debe ser operativa ya, y con carácter estructural, por cuanto que la fecha máxima que marca la DFER III es el 21 de febrero de 2024. A continuación, me referiré a cada una de estas fases.

### 3.1. Presunción de interés público superior

Este proceso público de toma de decisión, que se articula desde una previa zonificación<sup>66</sup>, se encuentra presidido por la relevante declaración de presunción de interés público superior, recogiendo lo que ya se había establecido por la norma provisional que incorpora el anteriormente citado Reglamento (UE) 2022/2577. En efecto, el artículo 16 *septies* de la DFER III, obliga a los Estados miembros a garantizar la aplicación de la presunción de interés público superior, y su contribución a la salud y a la seguridad pública, respecto de la planificación, construcción y explotación de los proyectos de energía renovable, su conexión a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento. Presunción de interés público superior cuya aplicación se ha de garantizar, a más tardar, desde el 21 de febrero de 2024 y hasta que se logre la neutralidad climática (si es que se logra). Nos encontramos, por tanto, ante una norma que, además de estar vigente para el régimen provisional, se encuentra en vigor y es de aplicación directa de manera estructural, ahora y en el futuro (evidentemente, salvo derogación normativa).

Se trata de un criterio esencial a la hora de ponderar los intereses que concurren en estos proyectos en relación con la normativa europea ambiental de protección de hábitats, aves silvestres y agua. Como es sabido, la posibilidad de

<sup>66</sup> La propia Comunicación REPowerEU hizo referencia a la técnica de zonificación como la forma adecuada para acelerar la implantación de proyectos renovables, tal y como nos recuerda GALERA RODRIGO, S., “Transición Energética en tiempos de Policrisis (2021-2022)”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023, p. 422.

excepcionar las exigencias europeas en materia de protección de especies se hace depender de razones imperiosas de interés público de primer orden o de interés público superior, conectadas con la salud y la seguridad pública<sup>67</sup>. De igual manera, también los beneficios de la salud y la seguridad pública operan como causa justificativa siempre que no exista ninguna otra solución alternativa satisfactoria<sup>68</sup>. Pues bien, esta es la finalidad de la DFER III al establecer la citada presunción *iuris tantum* respecto de los proyectos renovables que, por ello, podrá ceder de acuerdo con la identificación de perjuicios e impactos ambientales en cada caso concreto, es decir, cuando se pruebe fehacientemente que el proyecto renovable produce consecuencias ambientales adversas significativas, eso sí, siempre que no puedan mitigarse ni compensarse<sup>69</sup>.

La aplicación de esta presunción permite que la ponderación de intereses sea favorable a los propios de los proyectos renovables. Y ello debe tenerse en consideración en todo conflicto, y en toda decisión pública en este sentido, ya administrativa, ya judicial.

No obstante, la DFER III otorgar un margen a los Estados miembros para limitar la aplicación de esta presunción a determinadas zonas, tipos de tecnología o a determinados proyectos en virtud de la concurrencia justificada de determinadas circunstancias (como las relacionadas con la defensa nacional)<sup>70</sup> y de conformidad con las prioridades establecidas en el correspondiente PNIEC.

### 3.2. Fase de diagnóstico territorial previo

Como primera fase, en puridad, de este proceso público de toma de decisión se encuentra la obligación de elaborar una cartografía de zonas necesarias para el despliegue de las energías renovables, que deberá adoptarse a más tardar el 21 de mayo de 2025; obligación que se configura, por tanto, como la identificación del elemento físico (terrestre o marino) apto para el soporte de las instalaciones renovables y de todos sus elementos conexos, incluyendo la infraestructura de red y el almacenamiento.

Así, en su artículo 15<sup>ter</sup>, la DFER III obliga a los Estados miembros a adoptar una cartografía para el despliegue de las energías renovables necesarias para sus

---

<sup>67</sup> Directiva 92/43 (hábitats), Directiva 2000/60 (Directiva Marco de Agua) y, también Directiva 2009/147 sobre protección de aves silvestres.

<sup>68</sup> Artículo 15 Directiva hábitats.

<sup>69</sup> Es decir, como determina el artículo 16.1 de la Directiva hábitats “siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable”.

<sup>70</sup> Así se expresa el Considerando (44) de la DFER III

contribuciones nacionales y, por tanto, la consecución del objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030.

La caracterización de esta cartografía en la DFER III no se establece según mi criterio, de manera suficiente ni clara. No obstante, pueden extraerse varias notas esenciales:

1ª. La cartografía ha de ser única y coordinada.

2ª. Su finalidad es “determinar el potencial doméstico y las zonas terrestres, ubicadas en la superficie y en el subsuelo, y las zonas marítimas o de aguas interiores disponibles” para acoger proyectos renovables y todos los elementos conexos necesarios.

3ª. Su ámbito (alcance o extensión) ha de ser proporcional con las contribuciones nacionales plasmadas en el correspondiente PNIEC, es decir, con las trayectorias estimadas y la capacidad prevista de instalación renovable, por tecnología (teniendo en cuenta, obviamente, la capacidad ya existente).

4ª. La cartografía no implica la incompatibilidad de otros usos, todo lo contrario, se ha de favorecer el uso múltiple, de tal forma que los proyectos de energías renovables han de ser compatibles con los usos preexistentes de dichas zonas.

5ª. No se encuentra sujeta a la evaluación ambiental estratégica.

6ª. Su desarrollo, y concreción, se realizará a través de la planificación de las zonas de aceleración renovable.

A continuación de esta básica caracterización, expondré algunas consideraciones.

En primer término, en cuanto a la elaboración de esta cartográfica, teniendo en consideración que ha de ser única y coordinada, exige la puesta en marcha de un proceso de cooperación interadministrativa, aunque no pretendo obviar la complejidad que ello conlleva. Como primer paso en la ordenación territorial<sup>71</sup> y marina, esta complejidad deriva, como es sabido, de la distribución y concurrencia de competencias en estas materias (estatales, autonómicas y

---

<sup>71</sup> Es significativo el cambio de terminología que, en este sentido, se ha producido en la nueva directiva, sustituyendo términos como, por ejemplo, “planificación urbana” por el de “ordenación territorial” (véase su artículo 15.3).

locales)<sup>72</sup>. No obstante, creo que este proceso puede, perfectamente, ser coordinado por la administración estatal, y hay mecanismos de cooperación suficientes para ello. Esto no quiere decir que no pueda diversificarse territorialmente, de igual manera que se debe diversificar por tecnología. En este sentido, la DFER III exige, en cualquier caso, que se garantice la coordinación en la elaboración de esta cartografía entre todas las “autoridades y entidades nacionales, regionales y locales pertinentes, incluidos los operadores de redes, en la cartografía de las zonas necesarias, cuando proceda”, con la puesta en marcha de adecuados mecanismos de gobernanza.

El resultado ha de ser la creación de una base de datos cartográfica que, por un lado, integre y se base en las planificaciones existentes, tanto territoriales como marinas<sup>73</sup> y, por otro lado, en la que se identifiquen zonas de extensión adecuada y proporcional al cumplimiento de objetivos renovables, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la DFER III, esto es, la disponibilidad de energía renovable, así como su potencial de producción (para cada tipo para cada ámbito territorial o marino); la disponibilidad de infraestructura energética, así como las posibilidades de creación o mejora; y la demanda prevista de energía, teniendo en cuenta la posible flexibilidad y mejora del sistema energético<sup>74</sup>.

En segundo lugar, en cuanto a su naturaleza jurídica, no se trata de un plan, por ello no está sujeta a evaluación ambiental estratégica. Además, de acuerdo con la señalada finalidad de esta cartografía, se trata de un instrumento de diagnóstico previo, de situación de partida, en la que, sin otra pretensión normativa, se suministra información para las fases posteriores en las que, ya con alcance normativo, se elaboran y aprueban planificaciones y, a partir de ahí, se tramitan y autorizan proyectos. Cartografía que ha de ir actualizándose de manera permanente para ir incorporando los nuevos espacios a los que se les aplique algún régimen de conservación, a través de los diversos instrumentos de protección (internacionales, europeos o de nuestro ordenamiento interno).

---

<sup>72</sup> Véase, este sentido, el comentario de LOZANO CUTANDA, B., “[Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, mayo 2022.

<sup>73</sup> Aunque la DFER III, en el punto 1 de su artículo 15<sup>ter</sup>, solo posibilita la utilización de los planes de ordenación territorial existentes, incluidos los planes de ordenación del espacio marítimo, sin duda, es esencial su uso.

<sup>74</sup> La demanda es también relevante en el cumplimiento de la proporcionalidad de las zonas, de hecho, si no se aumenta la demanda en algunos países, como el nuestro, el incremento de potencia renovable instalada puede tener consecuencias no queridas, como producir distorsiones en el mercado.

Se trata, en definitiva, de disponer en este ámbito de herramientas que en muchas otras situaciones brillan por su ausencia, me refiero a elaborados bancos de datos que faciliten la localización de las zonas de despliegue y la implantación de proyectos renovables ambientalmente sostenibles, coadyuvando de manera significativa a la definitiva toma de decisión.

### 3.3. Fase de planificación

#### 3.3.1. Zonas de aceleración renovable

La segunda fase se integra, en primer lugar, por la planificación de las denominadas “zonas de aceleración renovable”, planes que se deberán adoptar a más tardar el 21 de febrero de 2026. De forma temporalmente escalona, por tanto, respecto de la adopción de la referida cartografía. La zona de aceleración renovable se define en la DFER III como aquella “ubicación<sup>75</sup> o zona específica, en tierra o en el mar o en aguas interiores, que un Estado miembro ha designado como especialmente adecuada para la instalación de plantas de energía renovable<sup>76</sup>”, para el despliegue rápido de centrales de energía renovable. Pobre definición que requiere, por tanto, de mayores precisiones.

En efecto, en primer lugar, estas zonas alcanzan a todas las fuentes de energía renovable, pero no se exige la elaboración de planes omnicomprendivos, sino que pueden diversificarse por tipo de tecnología o mediante criterios territoriales, de tal forma que estas zonas de aceleración renovable pueden ir referidas a uno o más tipos de fuentes de energía renovable<sup>77</sup>. En todo caso, estas planificaciones serán públicas y se revisarán periódicamente, de acuerdo con la actualización de los planes nacionales integrados de energía y clima.

En segundo término, el contenido de esta planificación es el típico de estos instrumentos, esto es, se diversifica en dos clases de determinaciones, una referida a la identificación y delimitación de las zonas, otra referente al establecimiento de las normas de aplicación en cada una de ellas. Además, la DFER III contempla la posibilidad de una identificación anticipada de zonas. A estas cuestiones me referiré a continuación.

#### A. Identificación de las zonas

---

<sup>75</sup> Se introduce en la definición el término “ubicación” por cuanto que estas planificaciones pueden no tener alcance estructural del territorio, sino exclusivamente afectar al tejido urbano ya consolidado que, incluso, se considera prioritario.

<sup>76</sup> Nuevo punto *9bis* del artículo 2 introducido por la DFER III.

<sup>77</sup> La Directiva permite a los Estados excluir de estas zonas a las plantas de combustión de biomasa y las plantas hidroeléctricas (punto 1 de su artículo 15 *quater*).

La determinación de estas zonas opera dentro de la cartografía ya tratada. Se deben identificar zonas (terrestres o marinas<sup>78</sup>), suficientemente homogéneas en las que la instalación de los proyectos renovables no suponga un impacto ambiental significativo<sup>79</sup>. De ahí que, a continuación, la DFER III establezca criterios ecológicos de localización, excluyendo zonas ambientalmente protegidas y otorgando prioridad para su utilización a otras zonas que, en principio, pueden considerarse aptas<sup>80</sup>, aunque su determinación exacta dependerá de la concreta evaluación realizada, por cuanto que todas estas planificaciones se someten a las evaluaciones ambientales estratégicas, en las que se deberá justificar la identificación y delimitación de cada una de las zonas, además de establecer los correspondientes condicionantes ambientales.

En este último sentido, la delimitación y tamaño de cada zona es un aspecto relevante dada la diversa necesidad de espacio que necesitan las distintas fuentes renovables para su despliegue y, en definitiva, para su contribución al cumplimiento de los objetivos climáticos, de ahí que la DFER III, aun partiendo del ámbito discrecional que opera en esta delimitación, insta a los Estados a procurar garantizar un tamaño significativo para la consecución de dichos objetivos.

Dada la dificultad que conlleva la identificación de estas zonas, esencialmente para algunos Estados miembros que carecen de experiencia en este ámbito, el Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica incluye la iniciativa «AcceleRES» para la transposición y la puesta en ejecución de la DFER III, entre cuyas acciones se establece la publicación de orientaciones sobre la designación de zonas de aceleración renovable<sup>81</sup>.

## B. Identificación anticipada de zonas

Es evidente que en la planificación renovable no se parte de cero. En efecto, aquí se ubican las vigentes planificaciones que, en este ámbito, existen en los

---

<sup>78</sup> Dada su importancia para alcanzar los objetivos europeos, la Comunicación de Comisión “Cumplir las ambiciones de la UE en materia de energías renovables marinas”, COM(2023) 668 final, de 28 de noviembre de 2023, señala nuevos objetivos para esta energía y cómo alcanzarlos.

<sup>79</sup> Para lo que se podrán utilizar todos los datos que proporcionan las distintas herramientas que existen de protección ambiental.

<sup>80</sup> La Directiva, entre estas zonas, expresamente menciona “las superficies artificiales y construidas, como los tejados y las fachadas de los edificios, las infraestructuras de transporte y sus entornos inmediatos, las zonas de estacionamiento, las explotaciones agrícolas, los vertederos, las zonas industriales, las minas, las masas de agua interior, lagos o embalses artificiales y, cuando proceda, las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, así como las tierras degradadas que no puedan utilizarse para la agricultura”.

<sup>81</sup> COM(2023) 669 final, de 24 de octubre de 2023, pp. 9 a 11.

diversos Estados miembros, como en nuestro caso. Pues bien, esta realidad tiene su reflejo en la nueva DFER III. De esta forma, siguiendo el régimen provisional de aceleración renovable en vigor<sup>82</sup>, se posibilita de manera inmediata<sup>83</sup> que, de acuerdo con esa planificación, se declaren zonas de aceleración renovable, y se les aplique directamente el régimen previsto en la DFER III, siempre que se cumplan las condiciones mínimas exigidas por la citada norma europea, es decir, que no se localicen en espacios protegidos, que dicha planificación se haya sometido a la evaluación ambiental estratégica, y que a los proyectos se apliquen medidas adecuadas y proporcionadas respecto del impacto ambiental que puedan ocasionar.

### C. Normas de aplicación

Como segundo grupo de determinaciones, esta planificación debe establecer, en virtud del impacto ambiental detectado, las normas aplicables que condicionarán la implantación de los proyectos renovables en cada zona, y que también se podrán diversificar por tipo de tecnología de energía renovable; normas referidas a las medidas de mitigación que deben adoptarse en los proyectos, medidas efectivas que son calificadas como proporcionadas y oportunas para la garantía de las obligaciones derivadas de las directivas de hábitats, protección de aves y agua. Estas medidas serán el resultado de las evaluaciones ambientales estratégicas realizadas, exigiendo la DFER III, además, que de manera expresa se justifiquen para cada zona.

Una última cuestión para terminar este punto. Parece obvio, pero no por ello hay que dejar de señalarlo, que la existencia de estas zonas de aceleración renovable no excluye ni impide que plantas renovables se puedan implantar fuera de ellas. Por ello, como se verá en la fase de proyectos, la DFER III también contempla el régimen de estos proyectos renovables, al que, lógicamente, no se le aplican las ventajas regulatorias que conlleva la ubicación dentro de las citadas zonas. Y así lo expresa de manera nítida cuando afirma que, “habida cuenta de la necesidad de acelerar el despliegue de la energía procedente de fuentes renovables, la designación de zonas de aceleración renovable no debe impedir la instalación de proyectos actuales y futuros de energía renovable en todas las zonas disponibles para el despliegue de energías renovables”<sup>84</sup>. Lo contrario se entiende como contrario a la propia finalidad de la DFER III, esto es, acelerar el despliegue renovable con la finalidad del

---

<sup>82</sup> El anteriormente tratado artículo 6 del Reglamento (UE) 2022/2577 (no modificado por el Reglamento (UE) 2024/223).

<sup>83</sup> El punto 4 del artículo 15 *quater* de la DFER III permite identificar estas zonas, como ya se ha apuntado, “a más tardar el 21 de mayo de 2024”.

<sup>84</sup> Considerando (36) de la DFER III.

cumplimiento de objetivos; cumplimiento para el que las zonas de aceleración contribuyen de manera significativa, ni más ni menos. No obstante, la DFER III podía haber adoptado otra posición, exigiendo una planificación territorial, en todo caso, para el despliegue de las renovables. Con ello se hubiese diseñado, como único cauce, un verdadero proceso público y ordenado de toma de decisión en este ámbito que, personalmente, me parecer lo óptimo, pero comprendo que no estamos para tiempos de espera.

### 3.3.2. Áreas para la infraestructura de red y de almacenamiento

Mejorar la planificación a largo plazo de la red para incrementar la proporción de energías renovables y aumentar la electrificación es, literalmente, una de las claves del Plan de Acción de la UE para las Redes<sup>85</sup>. Pues bien, en este camino se sitúa la DFER III.

En efecto, como complemento indispensable de la fase anterior, se prevé una fase propia para la planificación de zonas específicas de infraestructura de red y de almacenamiento, fase necesaria para la integración de la energía renovable en el sistema eléctrico<sup>86</sup>. Se trata de la aprobación de planes para la identificación de áreas en las que se puedan ejecutar, de manera ambientalmente sostenible, aquella infraestructura específica de apoyo y complemento necesario de los proyectos ubicados en las zonas de aceleración de renovables. Esta es, precisamente, la finalidad de esta concreta planificación, por ello se establecen las cautelas oportunas en cuanto a la afección de espacios protegidos, se somete su elaboración a la evaluación ambiental estratégica, y se obliga al establecimiento de normas y medidas proporcionadas que deben incorporarse para la ejecución de los correspondientes proyectos.

En este último sentido, y al igual que sucede con la planificación de zonas de aceleración renovable, también esta planificación ambientalmente sostenible y evaluada permite excluir los concretos proyectos de red o almacenamiento de la evaluación de impacto ambiental<sup>87</sup>, articulando, en ese caso, el procedimiento de control ambiental previo, al que después me referiré. De igual manera, también aquí puede procederse desde ya a la identificación de estas áreas de infraestructura específica si el instrumento en el que se determinan ya ha sido objeto de una evaluación ambiental estratégica.

---

<sup>85</sup> Comunicación de la Comisión “Redes, el eslabón perdido: Plan de Acción de la UE para las Redes”, COM(2023) 757 final, de 28 de noviembre de 2023, pp. 6 a 9.

<sup>86</sup> Prevista en el artículo 15 *sexies* de la DFER III.

<sup>87</sup> Salvo aquellos proyectos en los que se identifique la probabilidad de que produzcan adversos efectos significativos sobre el medio ambiente, o efectos en otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente así lo solicite (en aplicación del artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE).

### 3.4. Fase de proyecto

La primera premisa de estos procedimientos de concesión de autorizaciones para la construcción y explotación de plantas de energía renovable es su presunción de interés público superior, a la que ya he hecho referencia. A partir de esta declaración, la concreción de la nueva configuración de estos procedimientos se realiza en el modificado artículo 16 de la DFER III y, en los siguientes y nuevos preceptos, se diversifican las reglas aplicables al procedimiento en virtud de la localización de los proyectos renovables, afectando las mismas tanto a los plazos como a su evaluación ambiental (fase esta que trataré de manera específica). Con todo ello, se da un paso más (quizás el definitivo) para alcanzar la configuración de unos procedimientos de autorización de proyectos renovables que respondan, en puridad, a los principios del Derecho europeo, y también de nuestro Derecho, algunos con décadas de antigüedad, como los de celeridad, simplificación y disminución de cargas, y buena regulación, entre otros.

Con exclusiva intención expositiva, diferenciaré diversas fases, comenzando por el cauce principal o sustantivo (energético), para después realizar una específica mención a la fase ambiental y, más levemente, a la fase territorial y/o urbanística.

#### 3.4.1. Procedimiento sustantivo

##### A. Su nueva configuración: la reforzada integración

El desarrollo normativo del paquete de invierno en renovables condujo a un refuerzo procedimental para agilizar y simplificar su implantación, a través de la Directiva (UE) 2018/2001. La configuración de estos procedimientos en esta citada disposición llevó, incluso, a identificar el diseño de un cierto procedimiento con afán integrador<sup>88</sup>, aunque con las dudas respecto de los permisos de acceso y conexión, y con la exclusión de las intervenciones ambientales que expresamente no entraban en el cómputo del plazo (o plazos) máximo que otorgaba, esta integración se planteaba de manera muy tímida en esta directiva (ello sin aludir a las intervenciones territoriales y urbanísticas)<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Con sólidos argumentos se posiciona, en este sentido, BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., “La nueva regulación de acceso y conexión a la red eléctrica de las energías renovables”, en *Derecho y energías renovables* (Valencia Martín, G., y Rosa Moreno, J., dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 464 y ss.

<sup>89</sup> En este sentido, a pesar de una cierta unificación formal a través del mecanismo de la ventanilla única, esta Directiva 2018/2002 no “obliga a la unificación de los títulos habilitantes”, así lo expone ALONSO MAS, M.J., “La simplificación procedimental en el

Pues bien, en la DFER III se configura de manera mucho más clara (por su pormenorización) los diversos ámbitos y los distintos actos que se deben integrar en el procedimiento de autorización de proyectos renovables. Así, se refiere, por un lado, a la integración de permisos y autorizaciones y, por otro, a la estructura procedimental, con referencia a las distintas etapas y al inicio y final del procedimiento (artículo 16.1).

De esta forma, el citado artículo 16.1 comienza determinando que “el procedimiento de concesión de autorizaciones deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y explotar plantas de energía renovable”. Además, si hacemos referencia a dos de los reparos de la supuesta integración de la Directiva (UE) 2018/2001, esto es, la conexión a la red y la intervención ambiental, ahora en la DFER III quedan expresamente “incluidos los permisos de conexión a la red y, cuando sean necesarias, las evaluaciones medioambientales” (final de la primera parte del artículo 16.1). Creo que son claros los mandatos europeos. La integración de permisos y autorizaciones, tanto desde la vertiente sustantiva o energética como desde la ambiental (exclusivamente evaluación ambiental), está expresamente prevista. La duda se puede plantear respecto de las intervenciones territoriales y urbanísticas y, también, respecto de otros usos del suelo que pueden estar implantados y con los que el uso energético renovable concurre (agrario, forestal, etc.), así como respecto de otras intervenciones ambientales (como las licencias ambientales).

Esta integración se traslada a la estructura del procedimiento. En efecto, en la segunda parte del citado artículo 16.1, la DFER III establece que “el procedimiento de concesión de autorizaciones comprenderá todas las etapas administrativas”, esto es, todas y cada una de las intervenciones que se integran, regulando, además, la etapa de inicio y la etapa final de la siguiente manera:

-Para la de inicio exige un expreso “reconocimiento de que la solicitud de autorización está completa” (antes solo se hacía referencia al “acuse de recibo” de la solicitud), trámite que desarrolla en el punto 2 del mismo artículo 16.

-Para la etapa final hace referencia a “la notificación de la decisión final sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones por parte de la

---

paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española”, en *Regulación del sector eléctrico y transición energética*, (Alonso Mas, M.J., y Revuelta Pérez, I., dirs<sup>a</sup>.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, p. 31. También VALENCIA MARTÍN, G., “La autorización fotovoltaica .....”, *cit.*, pp. 31 y 32, se pronuncia sobre la dudosa integración de los permisos de acceso y conexión, además de advertir sobre la exclusión de la intervención ambiental.

autoridad o las autoridades competentes”. En esta etapa final está claro que ahora hay solo una decisión final, un único acto administrativo definitivo. Este cambio es, sin duda, relevante, por cuanto que, en la anterior versión, aunque también se hacía referencia a una decisión final en el artículo 16.1, en su punto 2 se identificaba la fase final como “la toma de una o varias decisiones por las autoridades responsables al término del procedimiento”, por lo que no era clara la pretensión de la norma europea sobre la concreta configuración, conjunta o integrada o no, del acto definitivo del procedimiento o de cada uno de los procedimientos.

En cuanto a las etapas administrativas intermedias, la DFER III hace referencia a la sucesión de los actos administrativos previos que, antes de la decisión final, se requieren para la construcción y puesta en marcha de las instalaciones renovables, incluyendo todos los elementos necesarios para la conexión de dichas plantas, bombas de calor y almacenamiento a la red<sup>90</sup>. Etapas intermedias a las que se les aplica una especie de silencio positivo en el supuesto de proyectos ubicados en las zonas de aceleración renovable, al que me referiré en el siguiente punto.

De acuerdo, por tanto, con esta nueva configuración, la DFER III, según mi opinión, no busca sin más una integración procedimental como objetivo a alcanzar (como así parecía que pretendía la anterior regulación), sino que la impone de manera expresa. No se trata de realizar una interpretación teleológica, sino de interpretar correctamente las concretas reglas normativas que incorpora la nueva versión del artículo 16.1, y así llegar a la conclusión de que estamos ante una imposición europea que obliga a la articulación integrada las distintas intervenciones para la autorización y puesta en marcha de los proyectos renovables.

Por último, simplemente señalar que, para garantizar la efectividad de esta reforzada integración son indispensables dos elementos coadyuvantes, esto es, su aceptación social o pública, y el buen funcionamiento de herramientas públicas de guía y ayuda a los interesados. En el primer sentido, la DFER III establece, en su artículo 15 *quinquies*, el mandato a los Estados miembros de promover la aceptación pública de los proyectos renovables, concretamente mediante la participación (directa e indirecta, señala) de las comunidades locales en dichos proyectos. En cuanto al segundo elemento, la DFER III mejora la exigencia de la ventanilla única (denominadas puntos de contacto), tanto en su finalidad de guía a los interesados y de garantía del cumplimiento de plazos, como en su alcance, incluyendo las exigencias ambientales, así como el manual

---

<sup>90</sup> En este sentido, no solo a la red eléctrica, también se considera la integración de las energías renovables en las redes de calefacción y refrigeración.

de procedimientos que deben poner a disposición de los promotores, en el que se debe tratar de manera diferenciada no solo los proyectos menores, sino también los proyectos de autoconsumo y los relativos a las comunidades de energías renovables. Además, se establece la fecha de 21 de noviembre de 2025 para la definitiva consolidación de procedimientos electrónicos en este ámbito. Misma fecha máxima en la que la Comisión debe evaluar si son necesarias medias adicionales para facilitar a los Estados miembros la aplicación de estos procedimientos<sup>91</sup>.

B. Reglas particulares en virtud del criterio de la localización: plazos y aparente silencio positivo

El tratamiento de estas reglas particulares parte de la diferenciación de dos regímenes distintos, uno destinado a los proyectos que se pretendan implantar en las zonas de aceleración renovable, otro previsto para aquellos proyectos que se implantan fuera de estas zonas. Con este criterio ecológico de localización, la DFER III contempla reglas particulares en dos aspectos, por un lado, en cuanto a los plazos de los procedimientos, por otro lado, en cuanto a la exigencia o exención de evaluaciones ambientales (esta última cuestión se tratará después de manera específica).

Respecto de los plazos, como es sabido la Directiva (UE) 2018/2001 establecía distintos plazos en virtud de un criterio de envergadura del proyecto renovable<sup>92</sup>. Ahora, la DFER III, dentro de cada uno de los dos regímenes citados, diversifica los plazos en virtud del impacto ambiental de las instalaciones, ya sea por su localización o su envergadura, entre otros factores. De esta forma, se establecen plazos generales (ordinarios) dependiendo de la ubicación (en zona de aceleración renovable o fuera de ella; y en zona terrestre o marina), y dentro de este criterio de localización se establece un plazo reducido (simplificado) cuando se trata de actuaciones de menor impacto, de menor envergadura (supuestos de repotenciación, instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW, y almacenamiento de energía en coubicación)<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> De acuerdo con el nuevo artículo 15.9 introducido por la DFER III.

<sup>92</sup> De ahí que, en la anterior versión del artículo 16, se identificaran un procedimiento general u ordinario y otro simplificado. El primero con un plazo de dos años (prorrogable excepcionalmente por otro año), el segundo de un año (igualmente prorrogable por otro año) y referido a instalaciones renovables con una capacidad eléctrica inferior a 150kW (supuesto simplificado que se mantiene en la DFER III).

<sup>93</sup> Se puede establecer el siguiente resumen de plazos de los procedimientos de autorizaciones: A) Para el reconocimiento de que la solicitud está completa (momento de inicio del procedimiento)

También se han establecido reglas nuevas respecto del cómputo de los plazos. El día inicial se corresponde con el fin de la etapa inicial a la que ya he hecho referencia, el día final es la notificación de la decisión final. Pero de este cómputo la DFER III expresamente excluye, de manera lógica, varios periodos de tiempo (evidentemente, sin perjuicio de que coincidan con la tramitación administrativa): el periodo de tiempo durante el cual se estén construyendo o repotenciando las planta, sus conexiones o la necesaria infraestructura de evacuación; el periodo de tiempo necesario para aprobar las mejoras significativas de la red; y el tiempo de duración de reclamaciones o recursos (administrativos o judiciales), incluyendo los posibles mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

No existen más exclusiones para el cómputo de los plazos, cómputo que alcanza, por tanto, a todas las etapas y a todos los permisos, autorizaciones y declaraciones que se integran. Así, se ha eliminado por la DFER III el antiguo punto 7 del artículo 16 que excluía del cómputo “las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión aplicable en materia de medio ambiente”, entre ellas y en

---

-Plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable: máximo treinta días desde la recepción de una solicitud de autorización.

-Plantas de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable: máximo cuarenta y cinco días desde la recepción de una solicitud de autorización.

En ambos supuestos, estos plazos también operan para comunicar al solicitante la información necesaria para su cumplimentación debida.

B) Plazos generales del procedimiento

a) Plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable (no marinas).

- Procedimiento ordinario: plazo no superior a 12 meses, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 6 meses.

- Procedimiento simplificado (actividades de menor impacto): plazo no superior a 6 meses, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 3 meses.

b) Plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable (marinas).

- Procedimiento ordinario: plazo no superior a 2 años, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 6 meses.

- Procedimiento simplificado (actividades de menor impacto): plazo no superior a 12 meses, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 6 meses.

c) Plantas de energías renovables situadas fuera de las zonas de aceleración renovable.

- Procedimiento ordinario: plazo no superior a 2 años, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 6 meses.

- Procedimiento simplificado (actividades de menor impacto): plazo no superior a 12 meses, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 3 meses.

d) Plantas de energías renovables (en zona marina) situadas fuera de las zonas de aceleración renovable.

-Procedimiento ordinario: plazo no superior a 3 años, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 6 meses.

- Procedimiento simplificado (actividades de menor impacto): plazo no superior a 2 años, ampliable en circunstancias extraordinarias por un máximo de 3 meses.

lo aquí afecta, la obligación de evaluación de impacto ambiental. Y es que, con independencia de su expresa integración en el procedimiento, la tramitación de la evaluación de impacto ambiental, en los supuestos en los que proceda, llevará consigo, casi con total seguridad, el incumplimiento de los plazos, lo que no se producirá, de entrada, en los proyectos ubicados en las zonas de aceleración renovable que tienen otra ventaja, me refiero a la ambiental, que luego trataré.

Precisamente, en conexión con el incumplimiento de plazos, hecho nada extraño a la práctica administrativa, respecto de los proyectos ubicados en estas zonas de aceleración renovable, además de recibir el mejor tratamiento de plazos, se adiciona la aplicación de un aparente silencio positivo.

En efecto, dada la integración de procedimientos que se diseña, estas autorizaciones se configuran como actos complejos en los que concurren, antes del acto definitivo, varias autorizaciones previas, esto es, actos administrativos que, aun produciéndose durante la tramitación, se precisan de manera preceptiva y en los que los órganos competentes, desde su competencia material, deciden el fondo del asunto. Aquí es donde la DFER III articula el silencio administrativo positivo (punto 6 de su artículo 16*bis*) al establecer el mandato a los Estados miembros para que garanticen que “la ausencia de respuesta por parte de las autoridades competentes pertinentes dentro del plazo establecido dé lugar a que las etapas administrativas intermedias específicas se consideren aprobadas”<sup>94</sup>, excluyendo únicamente la evaluación de impacto ambiental (sin duda por el principio ambiental de respuesta pública obligatoria consolidado por la jurisprudencia europea<sup>95</sup>).

Sin embargo, la DFER III no aplica este silencio positivo a la decisión final, al acto definitivo del procedimiento de concesión de autorizaciones que será, en todo caso, explícito y público<sup>96</sup>, cuestión distinta es el posible juego del doble silencio<sup>97</sup>. Esta previsión normativa es lo que me ha llevado antes a calificar de aparente a este silencio positivo, ya que, aunque se hace expresa referencia al

---

<sup>94</sup> Salvo que el silencio administrativo positivo (denominado en la DFER III principio de aprobación administrativa tácita) “no exista en el ordenamiento jurídico nacional del Estado miembro”, lo que no concurre en nuestro sistema.

<sup>95</sup> Que impide la aplicación del silencio positivo en este ámbito, véase, por todos, SANZ RUBIALES, I., “La desaparición del silencio positivo de las licencias ambientales”, en *REALA. Nueva Época*, núm. 11, 2019, pp. 96 a 105.

<sup>96</sup> En la propuesta de Directiva que incorporaba este precepto 16*bis* no se establecía la exclusión de la aplicación del silencio positivo a la decisión final, véase COM(2022) 222 final, de 18 de mayo, p. 25.

<sup>97</sup> Que se ha aceptado por el Tribunal Supremo en el supuesto de cierre de instalaciones de generación eléctrica, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) núm. 1247/2023, de 11 de octubre de 2023 (rec. casación 3260/2022).

mismo, en puridad, rompe nuestros esquemas del silencio administrativo, por cuanto que no está aplicando el silencio positivo al acto definitivo del procedimiento. Es decir, si estamos ante un procedimiento integrado -iniciado a solicitud de interesado- con un plazo determinado (por ejemplo, el general de doce meses), la falta de resolución expresa en ese plazo conduce a la aplicación del silencio administrativo, en este caso, del negativo no del positivo. Además, es esta la pretensión de la DFER III. Si hubiese querido lo hubiese regulado de otra forma, como lo hace en el apartado 2 del artículo 16 *quinquies* respecto del procedimiento de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar con una capacidad igual o inferior a 100 kW, eso sí, con una cautela<sup>98</sup>.

Según mi criterio, lo que hace la DFER III en el punto 6 de su artículo 16*bis* es extender a este ámbito la aplicación del principio ambiental citado de respuesta pública obligatoria y, como consecuencia, la prohibición del silencio positivo. Y no puede ser de otra manera de acuerdo con el Derecho ambiental europeo, aunque estemos ante zonas propicias para desarrollar las energías renovables, ya que también en estas las instalaciones renovables puede producir efectos ambientales significativos, con esta finalidad se articula un nuevo procedimiento de control ambiental previo (sobre el que sí se aplica, de manera equivocada, el silencio positivo). Estos efectos ambientales constituyen, lógicamente, la justificación de la aplicación del silencio positivo respecto de la autorización de en pequeñas instalaciones de equipos de energía, es decir, como señala la DFER III<sup>99</sup>, su limitado impacto ambiental o la escasa probabilidad de producir efectos adversos significativos

### C. Celeridad en la tramitación de impugnaciones

La Directiva 2018/2001 ya contemplaba dos vertientes de la fase de impugnación de los proyectos renovables: su no cómputo en los plazos que señalaba respecto de los procedimientos de concesión de autorizaciones, y el mandato a los Estados miembros para que fueran procedimientos de impugnación sencillos y de fácil acceso a los solicitantes, incluidos los posibles mecanismos alternativos de resolución extrajudicial de litigios. La DFER III mantiene estas dos reglas, y añade una más

---

<sup>98</sup> Claro es este precepto cuando determina que “la ausencia de respuesta por parte de las autoridades o entidades competentes en el plazo establecido que sigue a la presentación de una solicitud completa dará lugar a que se considere concedida la autorización, siempre que la capacidad del equipo de energía solar no supere la capacidad existente de la conexión a la red de distribución”. Silencio positivo que ya se estableció en el Reglamento (UE) 2022/2577, aunque referido a equipos con capacidad igual o inferior a 50 kW.

<sup>99</sup> Véase su considerando (42).

En efecto, el nuevo apartado 6 del artículo 16 establece el mandato a los Estados miembros para que garanticen que las impugnaciones se tramiten a través del procedimiento, administrativo o judicial, “más rápido que esté disponible al correspondiente nivel nacional, regional o local”, incluidos los recursos relacionados con aspectos ambientales.

En cuanto a los procedimientos de impugnación en la vía administrativa ya tienen, en nuestro sistema, plazos sumamente cortos, tanto en los ordinarios como las reclamaciones propias de este ámbito. Sin embargo, esta disposición de la DFER III no creo que tenga el menor impacto en nuestros procesos judiciales, dada, entre otras cuestiones, la laxitud de sus términos, y ello con independencia del incumplimiento de plazos y, por ende, de la ya clásica ineficacia de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>100</sup>.

### 3.4.2. Fase ambiental de proyectos

El tratamiento que recibe la fase ambiental en los proyectos renovables también se diversifica en virtud de un criterio ecológico de localización, esto es, en virtud de la concreta planificación en la que se ubiquen y desarrollen, en su caso. De esta forma, esta fase ambiental tendrá uno u otro mecanismo de control ambiental previo, pero, si se ubican en zonas previamente evaluadas ambientalmente, estos mecanismos estarán, en todo caso, conectados, y jerárquicamente subordinados, a la evaluación ambiental estratégica realizada, así como a las medidas previstas en la correspondiente fase previa de planificación. A continuación, concretaré esta diversa fase ambiental.

#### A. Proyectos en las áreas de aceleración renovable: procedimiento de control ambiental previo

Los proyectos renovables (así como su conexión a la red) quedan exentos de la obligación de realizar evaluación de impacto ambiental, así como la evaluación de sus repercusiones exigida por la Directiva hábitats. No obstante, para aplicar esta exención se requiere, por un lado, el cumplimiento por el proyecto renovable de un conjunto de exigencias y, por otro lado, la puesta en marcha del procedimiento de control ambiental que expresamente se prevé.

#### a) Requisito para la exención de EIA

---

<sup>100</sup> Puesta de manifiesto, con datos, desde el estudio de MARTÍN MATEO, R., *Eficacia social de la jurisdicción contencioso-administrativa*, INAP-Universidad de Alicante, Madrid, 1989; hasta el reciente estudio de CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *La jurisdicción contencioso-administrativo ante la encrucijada de su reforma* (Montoro Chines, M.J., Casado Casado, L., y Fuentes i Gasó, J.R., editores), Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, especialmente pp. 151 a 171.

El requisito para la aplicación de esta exención consiste en el establecimiento por el proyecto renovable de las medidas de mitigación que, de manera preceptiva, debe incorporar la planificación de las áreas de aceleración renovable. En efecto, como ya se ha advertido, en la regulación de estas zonas de aceleración renovable se exige que, en su planificación, se establezcan normas que contemplen medidas de mitigación efectivas, para evitar, o reducir significativamente, el impacto ambiental adverso que pueda ocasionar la instalación renovable. Normas que deberán diversificar las medidas en virtud de las particularidades de cada zona de aceleración renovable, los tipos de tecnología que vaya a desplegarse, y el impacto ambiental derivado del correspondiente proyecto de energía renovable. Dentro de estas medidas se pone expreso y especial énfasis en la determinación y aplicación efectiva de medidas de mitigación (proporcionales y racionales) que garanticen el cumplimiento de las obligaciones ambientales de la normativa europea, específicamente se siguen mencionando la Directiva hábitats, la Directiva de protección de aves, y la Directiva marco de agua. Además, no se aplicará esta exención si del proyecto se pueden derivar efectos significativos ambientales sobre otro Estado miembro, o cuando dicho Estado miembro lo solicite, de acuerdo con la Directiva EIA.

b) Procedimiento de control ambiental previo

La previsión por los proyectos de las adecuadas y efectivas medidas de mitigación tiene como consecuencia la presunción del cumplimiento de las normas que incorpora la planificación de la correspondiente área de aceleración renovable<sup>101</sup>. Por ello, estas medidas deben someterse a un control previo para su verificación, imponiendo a los promotores de los proyectos las necesarias obligaciones de suministro de información. Esta es, precisamente, la finalidad del proceso de control que se articula respecto de los proyectos excluidos de la EIA, es decir, identificar si concurre algún riesgo elevado de que puedan producir, de forma imprevista, adversos y significativos efectos ambientales. Esta circunstancia no es extraña al proceso de evaluación ambiental, sino que, al contrario, justifica la necesaria evaluación ambiental en cascada dentro de los procesos públicos de toma de decisión, y es el fundamento de la jerarquización de evaluaciones como elemento esencial para la racionalidad ambiental de toda decisión.

En efecto, la evaluación ambiental de los planes en cuyo ámbito territorial se ubican los proyectos excluidos de EIA, por el momento en el que se realiza y

---

<sup>101</sup> Debe quedar acreditada la efectividad de dichas medidas, de lo contrario se deben implementar primero a través de un proyecto piloto para dicha verificación.

por su alcance y grado de detalle, puede carecer de elementos de juicio que solo se manifiestan en fase de proyecto, incluyendo los eventuales impactos transfronterizos. Se hace indispensable, por tanto, un control ambiental del proyecto, esencialmente si este se encuentra eximido de someterse a una evaluación de impacto ambiental. Este control ambiental previo se ha diseñado siguiendo la estructura de lo dispuesto por la Directiva EIA respecto de su anexo II (lo que en nuestro sistema son las evaluaciones ambientales simplificadas, aunque sin trámite ambiental de consulta pública). Y es lógica esta estructura del citado control ambiental previo ya que la Directiva EIA no incluye a los proyectos renovables en su anexo I, sino en su anexo II<sup>102</sup>.

Así, de modo similar al procedimiento de evaluación ambiental simplificada, el promotor debe elaborar y presentar un documento ambiental en el que se detallen: a) las características del proyecto; b) su conformidad con las normas y medidas definidas para la correspondiente zona de aceleración renovable; c) una justificación sobre cualquier otra medida adicional adoptada en el proyecto y d) la manera en que las medidas eliminan o minimizan el impacto ambiental.

El plazo para efectuar este control ambiental es realmente corto. De esta forma, con carácter general se establece un plazo de cuarenta y cinco días (desde la presentación de la información necesaria). Para supuestos de repotenciación o de instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW el plazo se reduce a treinta días.

El procedimiento de control ambiental previo del proyecto, también de manera similar a nuestro procedimiento de evaluación ambiental simplificada, opera a modo de *screening* respecto de la evaluación ambiental. Por ello, puede tener distintos resultados:

-Autorización ambiental del proyecto. Si del examen del documento ambiental queda garantizada la eficacia ambiental de las medidas, el proyecto se autorizará desde el punto de vista ambiental, y ello sin necesidad de una decisión expresa, previsión de la DFER III<sup>103</sup> que deriva de la articulación del silencio positivo al que ya he hecho referencia.

---

<sup>102</sup> Hay que recordar que sobre las actividades y proyectos del anexo II de la Directiva EIA los Estados miembros tienen la obligación de pronunciarse (artículo 4.2), esto es, de establecer el examen previo caso a caso, o umbrales o criterios de sujeción; o diseñar un procedimiento de determinación (*screening*) de acuerdo con los requerimientos establecidos en el citado artículo. En este mismo sentido, SANZ RUBIALES, I., “El procedimiento de evaluación de impacto ...”, *cit.*, p. 33.

<sup>103</sup> Punto 5 del artículo 15*bis*.

-Decisión, con publicidad obligatoria, de someter el proyecto a la evaluación de impacto ambiental (o a la evaluación de sus efectos prevista por la Directiva hábitats) cuando se acredite, a través de pruebas “claras”<sup>104</sup>, que la ejecución del proyecto tiene una elevada probabilidad de producir adversos efectos ambientales, imprevistos y significativos, que no puedan mitigarse con las medidas obligatorias y las propuestas por el promotor. En estos supuestos, el procedimiento de evaluación ambiental tiene un plazo de seis meses, ampliable otros seis meses como máximo si concurren circunstancias extraordinarias.

-Decisión de no someter el proyecto a evaluación ambiental a pesar de los probables efectos significativos ambientales adversos. Esta particular posibilidad de exención se establece únicamente para los proyectos eólicos y los de energía solar fotovoltaica, ya que la propia DFER III entiende que dichos proyectos suministrarán la gran mayoría de la electricidad renovable en el objetivo de 2030. Esta vía de exención de la evaluación ambiental requiere una específica justificación en virtud de las circunstancias que concurren. Pero, lo realmente novedoso es que esas circunstancias pueden consistir en la necesidad del proyecto para acelerar el despliegue de las renovables y, de esta forma, poder alcanzar los objetivos climáticos y energéticos. Es decir, el eventual incumplimiento de objetivos sirve como expediente justificativo suficiente para no aplicar la evaluación ambiental a estos proyectos, aunque, como cierta garantía ambiental, se exige en todo caso que el promotor adopte medidas de mitigación proporcionadas o, en su caso, medidas compensatorias que, incluso, pueden consistir en compensaciones económicas<sup>105</sup>.

#### B. Proyectos fuera de las áreas de aceleración renovable

Estos proyectos se someterán a la evaluación de impacto ambiental cuando así lo requiera esta normativa. No obstante, se adicionan dos reglas específicas. La primera no supone, en puridad, innovación alguna de nuestro sistema de evaluación ambiental, ya que la exigencia de realizar un único procedimiento de evaluación, englobando todas las valoraciones ambientales que exige la diversa normativa, ya se encuentra positivizada en nuestro ordenamiento. La segunda, sin embargo, sí incorpora una importante novedad, por cuanto que establece una fase obligatoria de *scoping*, aunque sin trámite de consultas.

---

<sup>104</sup> Las referidas pruebas deben basarse en criterios ecológicos de localización, esto es, en la sensibilidad ambiental de la zona afectada por el proyecto.

<sup>105</sup> Si se ve afectada la protección de las especies se obliga al promotor a abonar “una compensación monetaria por los programas de protección de las especies durante el funcionamiento de la planta de energía renovable a fin de garantizar o mejorar el estado de conservación de las especies afectadas” (artículo 16bis.5, último párrafo de la DFER III).

De esta forma, y tras la presentación del documento inicial por parte del promotor, se obliga al órgano ambiental a emitir un dictamen sobre el alcance y el grado de detalle de la información que debe incluir el promotor del proyecto en el posterior estudio de impacto ambiental, quedando vinculado el órgano ambiental por el contenido de dicho dictamen.

C. Proyectos de red y de almacenamiento ubicados en las áreas de infraestructura específica

Como ya se ha expuesto, la planificación ambientalmente sostenible de las áreas de infraestructura específicas, para la integración de la energía renovable en el sistema eléctrico, posibilita excluir de la evaluación de impacto ambiental a los proyectos de red o almacenamiento que se ubiquen en las mismas y que sean apoyo y complemento de los proyectos ubicados en las zonas de aceleración renovables.

Al igual que sucede con los proyectos eólicos o fotovoltaicos ubicados en las zonas de aceleración renovables, la exclusión de estos proyectos de red o almacenamiento de la evaluación de impacto ambiental<sup>106</sup> se podrá realizar previa justificación de las concretas circunstancias que concurren, incluida la necesidad del proyecto para la aceleración del despliegue de renovables y consecución de objetivos climáticos, y siempre que el proyecto excluido cumpla con las normas y medidas establecidas en la planificación de la correspondiente área para la infraestructura de red y almacenamiento. En estos casos, como procedimiento de sustitución se articula, de nuevo, el procedimiento de control ambiental previo<sup>107</sup>, cuyo objeto es la determinación de afecciones ambientales no identificadas en la evaluación ambiental del plan, contando en estos supuestos con un plazo de resolución de treinta días.

Ahora bien, aquí hay que tener en consideración varias e importantes particularidades:

1ª. Esta exclusión puede afectar a proyectos tanto del anexo I como del anexo II de la Directiva EIA, y su incorporación por parte de los Estados miembros se establece potestativa.

2ª. Si el control ambiental previo tiene como su resultado la probabilidad elevada de efectos ambientales adversos significativos, la opción no es su

---

<sup>106</sup> En su caso, también de las evaluaciones exigidas en virtud de la Red Natura 2000 o de la conservación de especies (por la Directiva de hábitats), o de las que se derivan de la conservación de las aves silvestres (Directiva 2009/147/CE).

<sup>107</sup> Apartados 2 a 5 del artículo 15 *sexies* de la DFER III.

sometimiento a evaluación de impacto ambiental, sino la obligación del promotor de adoptar medidas de mitigación proporcionadas o, en su caso, medidas compensatorias que, incluso, también pueden consistir en compensaciones económicas<sup>108</sup>.

3<sup>a</sup>. Cuando estemos ante un refuerzo de la infraestructura de red exigido por la integración de las energías renovables en el sistema eléctrico, ya se trata de un proyecto que no se ha excluido de la evaluación de impacto ambiental (anexo I), ya se trate de un proyecto sujeto a un procedimiento de determinación de afección ambiental (anexo II), ya se trate de un proyecto excluido y, por tanto sujeto al control ambiental previo, estas evaluaciones y procedimientos ambientales “se limitarán al posible impacto derivado de una modificación o ampliación con respecto a la infraestructura de red original”<sup>109</sup>.

En este punto, es importante destacar que, tanto en esta nueva regulación de proyectos como la relativa a la planificación, se incluye el almacenamiento, como clave que es de la transición energética. En efecto, es indiscutible que, si se quieren alcanzar los objetivos de descarbonización, esto es, si se pretende cumplir con las obligaciones asumidas de transición energética, el almacenamiento es una pieza clave para ello. Sin almacenamiento no hay posibilidad real de lograr la transición, de cumplir los objetivos<sup>110</sup>. Sin embargo, durante el 2023 el almacenamiento ha seguido siendo la asignatura pendiente, de ahí que ha sido importante objeto de atención por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre<sup>111</sup> y, también, de ahí la nueva regulación que incorpora la DFER III. Algunos otros pasos ya se han dado en este sentido; avances tanto en la configuración de proyectos y vías de financiación, como en el necesario ámbito regulatorio y de reordenación de procedimientos. Así, un aspecto esencial para la operatividad del almacenamiento en el mercado eléctrico es la articulación de mecanismos de capacidad o, si se quiere, la puesta en marcha de un mercado de capacidad del sistema eléctrico. Pues bien, en octubre de 2023 se cumplió un importante hito en esta ruta, alcanzando la

---

<sup>108</sup> Aunque referidas, en este caso, a programas de protección de especies para garantizar o mejorar su estado de conservación.

<sup>109</sup> Punto 5 del artículo 15 sexies DFER III.

<sup>110</sup> Véase el análisis y las sugerentes propuestas sobre régimen jurídico de ALONSO MAS, M.J., “La regulación del almacenamiento de electricidad: un instrumento para la integración de las energías limpias y para la eficiencia energética”, en *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (Reuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, especialmente pp. 289 y ss.

<sup>111</sup> Como expresa esta disposición, así es concebido en la propia Ley 7/2021, en el PNIEC y, obviamente, en nuestra Estrategia de Almacenamiento Energético de 2021.

Unión Europea un primer acuerdo, a modo de orientación general<sup>112</sup>. Por su parte, en nuestro país, se ha tramitado una propuesta de resolución para establecer dos elementos indispensables de este mercado de capacidad, esto es, los parámetros del valor de carga perdida y el estándar de fiabilidad, cumplimentando, de este modo, uno de los mandatos que, en este sentido, establece el Reglamento (UE) 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio 2019, relativo al mercado interior de la electricidad<sup>113</sup>. Pero, el camino es largo y el tiempo escaso. Es indispensable que en el 2024 se haga realidad la operatividad del almacenamiento de energía renovable.

### 3.4.3. Fase territorial y urbanística

Por último, y como ya he anticipado, el refuerzo integrador que la DFER III establece en cuanto a los procedimientos de autorización de proyectos renovables, plantea la duda respecto de las intervenciones en virtud de la ordenación territorial y urbanística (incluyendo la perspectiva de otros usos de suelo y su compatibilidad). Y esto es así por cuanto que la DFER III no menciona expresamente este tipo de intervenciones, como sí lo hace respecto de la ambiental o de los permisos de conexión. Por ello, de igual manera que con la Directiva (UE) 2018/2001 se podía mantener la exclusión de estas últimas intervenciones citadas, ahora, con la DFER III se puede seguir argumentando la exclusión de los controles territoriales y urbanísticos. No obstante, creo que la integración también alcanza a este ámbito.

En efecto, en primer lugar, si utilizamos el criterio literal o sentido propio de las palabras utilizadas por las normas, en la DFER III, como ya he apuntado, la estructura del procedimiento alcanza y comprende “todas las etapas administrativas .... hasta la notificación de la decisión final sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones por parte de la autoridad o las autoridades competentes” (artículo 16.1). De manera literal, se exige un único acto administrativo definitivo, aunque sea un acto administrativo complejo. Pero, no hay que olvidar que esta directiva no es la única que rige estos procedimientos. Así, la Directiva (UE) 2019/944 (sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad) en su artículo 8, destinado al procedimiento de autorización para nuevas instalaciones de generación”, exige

---

<sup>112</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/943 y (UE) 2019/942 y las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 para mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión - Orientación general-. Además, en noviembre del mismo año 2023 nuestro Gobierno anunció la aceleración de la puesta en marcha de este mercado de capacidad para dar entrada al almacenamiento.

<sup>113</sup> Esta [propuesta de resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas](#), así como su memoria justificativa pueden consultarse en internet.

a los Estados miembros que establezcan los criterios apropiados para la concesión de estas autorizaciones, teniendo en cuenta para ello, entre otros, la ordenación del territorio y la elección de los emplazamientos. Literalmente se exige la consideración de la ordenación territorial y los usos del suelo. Luego, estas exigencias expresas parecen impedir la interpretación de que las intervenciones territoriales y urbanísticas están al margen del diseño integrado europeo de estos procedimientos de autorización<sup>114</sup>. Aunque, hay un importante elemento en contra, esta previsión no es nueva, ya se recogía desde la Directiva de 2009<sup>115</sup>, y no ha producido efecto alguno.

En segundo lugar, la DFER III diseña un proceso público de toma de decisión que parte de un primer diagnóstico cartográfico, en el que se han de tener en consideración los distintos usos del suelo, y el criterio de la compatibilidad entre ellos<sup>116</sup>, de tal manera que se han de favorecer los usos múltiples en las zonas apropiadas para el despliegue renovable, así como la compatibilidad del uso energético renovable con otros usos preexistentes (punto 3 del artículo 15<sup>ter</sup> de la DFER III). Pues bien, si aplicamos un criterio finalista, que ha de tenerse en consideración en todo caso, parece claro que lo que se persigue en la implantación del despliegue renovable es también la consideración territorial y urbanística del suelo (como su clasificación y su calificación, esto es, su concreto uso y destino); consideración que, en el procedimiento de autorización, se concreta mediante las intervenciones propias territoriales y urbanísticas que, por tanto, se han de considerar integradas en el mismo.

Es cierto que, al integrar estas intervenciones territoriales y urbanísticas, la complejidad procedimental aumenta, ya que aumentan las administraciones (autoridades) competentes. Pero no es menos cierto que este no es el único ámbito en el que esta concurrencia se produce, y los sistemas jurídicos de los Estados miembros tienen mecanismos suficientes para su articulación. Cuestión distinta derivada de esta integración es la relativa a los plazos establecidos en la DFER III, o más bien al cumplimiento de estos, lo que debe valorarse en su aplicación.

---

<sup>114</sup> Al menos, es un avance en esta línea, como apunta ALONSO MAS, M.J., “La simplificación procedimental .....”, cit., pp. 33 y 34.

<sup>115</sup> Como certeramente advierte REVUELTA PÉREZ, I., “Normas generales de organización del sector eléctrico en la cuarta directiva de la electricidad: elección del suministrador, precios de mercado, acceso de terceros a las redes y autorización de nuevas instalaciones (arts. 3 a 8)”, en *Directiva de mercado interior de la electricidad* (Parejo Alfonso, L., y Castro-Gil Amigo, J., coords.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, p. 89.

<sup>116</sup> Tal y como se expresa el considerando 27 de la DFER III

En cuanto a nuestro sistema interno, en esta misma línea de refuerzo de la ambición de objetivos se sitúa la actualización de nuestro PNIEC. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Gobernanza<sup>117</sup>, España presentó a la Comisión Europea el proyecto de PNIEC actualizado el 28 de junio de 2023<sup>118</sup>. En esta actualización se aumenta la ambición de los objetivos climáticos y se incorporan nuevas medidas, en lo que aquí interesa, respecto del despliegue renovable. Concretamente, los objetivos que ahora se marcan para el 2030 son del 48% de renovables sobre el uso final de la energía (antes 42%), y del 81% de energía renovable en la generación eléctrica (antes del 74%)<sup>119</sup>. Precisamente, en este sector eléctrico la nueva versión del PNIEC prevé para el 2030 una potencia renovable instalada, como ya dije, de 160 GW<sup>120</sup>, así como 22 GW de almacenamiento (del total de potencia instalada de 214 GW en el 2030).

#### 4. CONCLUSIÓN

La contribución europea a la consecución de las metas climáticas necesitaba claramente un aumento de la ambición de sus objetivos, reforzada ambición de objetivos específicos que también exigía la “legislación europea sobre el clima”, entre ellos, el de penetración de las energías renovables en el sistema energético. Ya tenemos nuevos objetivos reforzados en su ambición, no sabemos si son suficientemente ambiciosos, pero sí nos consta que con el esfuerzo realizado hasta ahora no llegamos para alcanzar las metas climáticas, ni nuestro país, ni Europa. Por ello, es necesario acelerar el despliegue renovable, esto es, multiplicar la implantación de proyectos renovables. Esta es la principal finalidad de la DFER III, con cuya aplicación se pretende resolver el desfase entre lo que hay y lo que debe haber en implantación de renovables.

---

<sup>117</sup>Reglamento (UE) 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

<sup>118</sup> [Borrador de actualización del PNIEC](#) que se encuentra en tramitación y que, de acuerdo con el Reglamento de Gobernanza, su versión definitiva ha de ser comunicada a la Comisión Europea en junio de 2024. Se puede consultar en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

<sup>119</sup> Además de: 32% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990; 44% de mejora de la eficiencia energética; 19 GW de autoconsumo y 22 GW de almacenamiento; Reducción de la dependencia energética exterior del 73% en 2019 al 51% en 2030; 43% de reducción de las emisiones de los sectores difusos y un 70% de los sectores bajo el comercio de derechos de emisión con respecto a 2005.

<sup>120</sup> En la previsión que se realiza el mayor peso sigue situándose claramente en la eólica y la solar fotovoltaica, con 62 GW y 76 GW respectivamente (incluyendo en la fotovoltaica los relevantes 19 GW de autoconsumo). A distancia les sigue la hidráulica con 14,5 GW.

Así, la DFER III, entre otras cuestiones, diseña un importante proceso público de toma de decisión para la ordenación de la aceleración del despliegue renovable que, en lo que se refiere al despliegue renovable eléctrico, conlleva una ordenación estructural del territorio. Solo así podemos multiplicar la capacidad instalada y, por ende, la generación eléctrica renovable.

Pero la DFER III tardaba en aparecer, y la necesaria aceleración renovable no podía esperar, de ahí que, desde la Unión Europea, se puso en marcha una aceleración provisional, una regulación con horizonte temporal de aplicación, que facilitaba los trámites y reducía cargas, aunque, quizás, a costa de otros valores, como el ambiental e, incluso, de otros intereses, como los productivos, nada desdeñables para el mercado europeo. La regulación provisional que se adoptó en nuestro país todavía fue peor. No es una regulación ordenada, simplemente tiene por objeto la última fase del proceso de decisión, esto es, los proyectos, y con el afán de suprimir trámites y agilizar, suprime la evaluación ambiental sin articular adecuadamente la racionalidad ambiental en el proceso de decisión, esto es, sin tener en consideración, en modo alguno, las fases previas. Por si esto no fuera suficiente, el control ambiental sustitutivo que crea no está bien articulado, se mezclan elementos de varios procedimientos sin sentido ni justificación, se realiza al margen de la regulación provisional europea, y se hace no utilizando correctamente los títulos competenciales o, como mínimo, con una quiebra del principio de buena regulación. En definitiva, mejor reflexionamos un poco más antes de normativizar.

La nueva ordenación estructural para la aceleración del despliegue renovable pivota sobre dos elementos centrales, las zonas de aceleración renovable y la integración y celeridad de los procedimientos de concesión de autorizaciones.

Después de una fase cartográfica de diagnóstico previo, no caracterizada por su claridad, se pasa a la fase de planificación. Una planificación en positivo, esto es lo relevante, para identificar zonas y áreas en donde las energías renovables, y el almacenamiento, y todos los elementos coadyuvantes necesarios para su adecuada conexión a la red, se puedan implantar en el territorio de una manera lo más rápida posible. Alta es la pretensión, pero importantes son las ventajas para los proyectos, ya que se establecen en estas zonas plazos más cortos para su autorización, y se rebajan trámites ambientales para los proyectos que se implanten en las mismas. Pero, esta zonificación en positivo no conlleva la prohibición de implantar proyectos de energías renovables fuera de la misma. Esta idea es básica. Las zonas de aceleración no contribuyen al despliegue renovable de manera excluyente, también los proyectos no ubicados en estas zonas tendrán su peso específico para este despliegue, eso sí, con su evaluación ambiental.

En cuanto a la fase de proyectos, se diversifica su tratamiento dependiendo de su localización, también de su envergadura. Localización referida a si se encuentran dentro o fuera de las zonas de aceleración renovable, y a si es un proyecto terrestre o en zona marina. Envergadura por cuanto que se establecen plazos más cortos para la autorización de determinados proyectos. Pero, en cualquier caso, se establece, esta vez un poco más claro que antes, el diseño de un procedimiento integrado, con la duda -razonable- de su alcance a las intervenciones territoriales y urbanísticas, incluso a otro tipo de intervenciones ambientales.

Por otra parte, para los proyectos en zonas de aceleración renovable se diseña un procedimiento de control ambiental previo y sustitutivo a la evaluación de impacto ambiental. La participación pública se garantiza en la fase de planificación, no así en el procedimiento de control ambiental que, no obstante, mejora un poco su funcionalidad como *screening* y como *scoping*, y se insta a su aceptación social de los proyectos con la implicación de las comunidades locales, pero sin mayor concreción, cuando son estos los conflictos que más daño hacen al despliegue renovable, ya sea por los efectos ambientales, ya sea por la incompatibilidad con los usos preexistentes.

Con esta nueva regulación, otra vez nos encontramos con la obligación de transponer la nueva DFER III. La ordenación estructural para la aceleración del despliegue renovable que establece la DFER III, con todas sus fases ya expuestas, necesita de una rápida transposición, así como de ejecución por parte de nuestras administraciones públicas. Aunque ya se han aprobado algunas disposiciones normativas que hacen referencia expresa a la DFER III, tanto estatales<sup>121</sup> como autonómicas<sup>122</sup>, lo cierto es que, por ahora, no existen (al

---

<sup>121</sup> Este es el caso del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, cuyo objeto no es esta nueva ordenación, sino un conjunto de modificaciones, algunas de las cuales tienen una notable relevancia renovable, como las modificaciones del Real Decreto 1183/2020; o las relativas a la demanda que afectan a los nuevos consumos procedentes de instalaciones de producción de hidrógeno, así como instalaciones de almacenamiento, objeto de atención en esta disposición que trata de asegurar su papel de pieza clave para la efectividad del despliegue renovable, especialmente del almacenamiento hidráulico de energía que, incluso, se ubica en tercer lugar en el orden de preferencia de usos del artículo 60 de la Ley de Aguas.

También en el ámbito estatal, desde la perspectiva de la planificación, se están tramitando modificaciones puntuales para dar satisfacción, entre otros aspectos, a necesidades de almacenamiento y generación renovable del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026, aunque son modificaciones necesarias al margen de la ordenación estructural de la DFER III.

<sup>122</sup> Como la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de Galicia, en la que se declara de interés público superior la planificación, construcción y explotación de los parques eólicos de competencia autonómica, así como de sus infraestructuras de evacuación, y se contempla la necesaria ponderación de intereses,

menos, no me constan) proyectos normativos dirigidos a la incorporación de la ordenación estructural renovable<sup>123</sup>, lo que tampoco sorprende demasiado, ya que todavía hay elementos importantes de la Directiva (UE) 2018/2001 que no se han incorporado, como las comunidades de energías renovables que, tras su básico traslado a la Ley del Sector Eléctrico<sup>124</sup>, seguimos a la espera de su esencial y básico desarrollo<sup>125</sup>.

En todo caso, no hay demasiado margen, lo que no es baladí teniendo en cuenta la cantidad de actuaciones que hay que realizar para ponernos al día con esta ordenación. Nuestro ordenamiento no lo tiene fácil. No aplicamos bien lo que se denomina cooperación, únicamente nos defendemos cuando entendemos que otro nivel territorial invade nuestras competencias. No tenemos costumbre extendida de planificar en positivo para las energías renovables. También nos cuesta implantar procedimientos integrados, esencialmente cuando se relacionan varios niveles territoriales de administraciones públicas. Y, además, no tenemos demasiada experiencia en articular mecanismos eficaces para resolver conflictos sociales, conflictos entre valores, derechos e intereses todos ellos dignos de protección. El panorama no es de un color claro, pero algo tenemos que hacer, sin duda algo se hará. Solo espero, y deseo, que vaya en la correcta dirección.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F., “Objetivos y principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética”, en *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (Alenza García, J.F., y Mellado Ruiz, L., dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2022.

---

esencialmente en la evaluación de impacto ambiental. Y ello no solo respecto de la regulación provisional europea, sino también en virtud de lo establecido en la DFER III.

<sup>123</sup> Así, ni cita la DFER III el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la producción de energía eléctrica en instalaciones ubicadas en el mar, que se encuentra en tramitación.

<sup>124</sup> Realizado por el Real Decreto-ley 5/2023 que, según él mismo señala, se incorporan al ordenamiento jurídico español los principios reguladores de las comunidades energéticas, de la Directiva (UE) 2018/2001, y de manera similar para las comunidades ciudadanas de energía de la Directiva (UE) 2019/944, nuevos artículos 12**bis** y 12**ter** de la Ley del Sector Eléctrico, además del propio concepto de estas últimas comunidades energéticas.

<sup>125</sup> Aunque en abril de 2023 se realizó la información pública de un proyecto de Real Decreto por el que se desarrollaban las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía. En este punto, recomiendo consultar las interesantes propuestas que realiza respecto ambos tipos de comunidades energéticas, GALLEGO CÓRCOLES, I., *Comunidades de energía y transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, especialmente pp. 203 y ss.

ALENZA GARCÍA, J.F. (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

ALONSO GARCÍA, M.C., “La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 61, 2023.

ALONSO MAS, M.J., “La regulación del almacenamiento de electricidad: un instrumento para la integración de las energías limpias y para la eficiencia energética”, en *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (Revuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

- La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española, en *Regulación del sector eléctrico y transición energética* (Revuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. “La nueva regulación de acceso y conexión a la red eléctrica de las energías renovables”, en *Derecho y energías renovables* (Rosa Moreno, J., y Valencia Martín, G., dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

GALÁN VIOQUE, R., “Las energías renovables como ‘arma’ esencial contra el cambio climático”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.

GALAN VIOQUE, R., y GONZÁLEZ RÍOS, I. (dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

GALERA RODRÍGUEZ, S. “Transición Energética en tiempos de Policrisis (2021-2022)”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023.

GONZÁLEZ RÍOS, I., *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

ROMERO ALOY, M.J., “Las energías eólicas y fotovoltaica y su inserción en el territorio”, en *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (Revuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

JUSTE RUIZ, J., “El Derecho internacional ambiental entre la evolución y la involución”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 45, 2020.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Notas de la Ley de Cambio Climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00320> (Fecha de último acceso 12-06-2024).

LOZANO CUTANDA, B., “Los nuevos proyectos de energías renovables se encuentran con el laberinto jurídico de la evaluación ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 110, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00306> (Fecha de último acceso 12-06-2024).

- “Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables”, *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 123, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00333> (Fecha de último acceso 12-06-2024).

- “Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables” en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023.

MORA RUIZ, M., “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, núm. 1, 2020.

NARBÓN FERNÁNDEZ, J., “Luces y sombras del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución”, en *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (Revuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

- PALOMAR OLMEDA, A., y TEROL GÓMEZ, Ramón (dirs.). Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- PAREJO ALFONSO, L., “Cambio climático y Derecho”, en Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Prof. Íñigo del Guayo Castiella (Alenza García, J.F., y Mellado Ruiz, L., dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2022.
- PÉREZ MORENO, A., “Las energías renovables”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55, 2004.
- PINTOS SANTIAGO, J. (dir.), *El nuevo instrumento Next Generation UE*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.
- REVUELTA PÉREZ, I., “Normas generales de organización del sector eléctrico en la cuarta directiva de la electricidad: elección del suministrador, precios de mercado, acceso de terceros a las redes y autorización de nuevas instalaciones (arts. 3 a 8)”, en *Directiva de mercado interior de la electricidad* (Parejo Alfonso, L., y Castro-Gil Amigo, J., coords.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.
- ROMERO ALOY, M.J., “Las energías eólicas y fotovoltaica y su inserción en el territorio”, en *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (Revuelta Pérez, I., y Alonso Mas, M.J., dirs<sup>a</sup>.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023.
- RUIZ OLMO, I., “Reflexiones en torno al contexto y a la regulación actual de las energías renovables”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.

SÁNCHEZ SÁEZ, A. J. “Los últimos desafíos del patrimonio natural: sumideros, sostenibilidad e implantación compatible de energías renovables”. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 60, 2022.

SANZ LARRUGA, F.J., y LOBO RODRIGO, A., “El Real Decreto 150/2023 por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo. Luces y sombras”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023

SANZ RUBIALES, I., “La desaparición del silencio positivo de las licencias ambientales”, *REALA. Nueva Época*, núm. 11, 2019.

- El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

- “Castilla y León: incendios forestales y cambio climático. Un reto para la administración ambiental”, en *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales (2023)*, (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), BOE-CIEMAT, Madrid, 2023.

STORR, S., “Renewable energies and the necessity to expand and interconnect electricity grids”, en *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (Delgado Piqueras, F., y otros -dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.

VALENCIA MARTÍN, G., *Jurisprudencia Constitucional y Medio Ambiente*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

- “Los marcos autonómicos precursores en materia de cambio climático y transición energética”, en *La transformación renovable del modelo energético* (Valencia Martín, G., y Rosa Moreno, J., dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2020.

- “Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (García Álvarez, G; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B; Nogueira López, A., coords.), CIEMAT, Madrid, 2020.

- “La autorización fotovoltaica integrada valenciana”, *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 127, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00010> (Fecha de último acceso 12-06-2024).

- “Aplicación y perspectivas de futuro de la normativa fotovoltaica valenciana”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 140, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.351>

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de septiembre de 2024*

**SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO  
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: UNA  
APROXIMACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA A LA  
ESTRATEGIA EUROPEA «DE LA GRANJA A LA MESA»**

FOOD SAFETY AND FOOD SOVEREIGNTY IN THE CONTEXT OF  
GLOBAL- ADMINISTRATIVE LAW. A LEGAL-ADMINISTRATIVE  
PERSPECTIVE ON THE EUROPEAN STRATEGY «FROM FARM TO  
FORK»

**Autor:** Juan José Rastrollo Suárez, Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de  
Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, [ORCID: 0000-0003-  
0521-1045](https://orcid.org/0000-0003-0521-1045) \*

**Fecha de recepción:** 11/06/2024

**Fecha de aceptación:** 01/07/2024

**Fecha de modificación:** 02/07/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00380>

**Resumen:**

A lo largo de este trabajo ponemos de relieve, en primer lugar, la dimensión jurídica y política que han ido alcanzando los conceptos de medio ambiente, agricultura y alimentación en la Unión Europea. En segundo lugar, analizamos la proyección última del principio de sostenibilidad en la política alimentaria a partir de la aprobación del Pacto Verde y la aprobación de la Estrategia “de la granja a la mesa”. Ello, nos sirve para ahondar en los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y su relación con la PAC y otras normas. Por

---

\* Coordinator of the Virtual Institute for Sustainable Cities and Communities at the University of Salamanca (Proyecto EC2U)

último, revisamos en clave jurídico-administrativa como se ha materializado la puesta en marcha de la Estrategia en sus vertientes preventiva, de control y represiva.

**Abstract:**

The present work focuses, first of all, on the legal and political dimensions attached to the concepts of environment, agriculture, and nutrition in the European Union. Secondly, we analyze the projection of the sustainability principle in food policy since the approval of the European Green New Deal, and the development of the “Farm to Fork” strategy. On this basis, we examine the concepts of food safety and food sovereignty, and their relationship to the Common Agricultural Policy (CAP), and other norms. Finally, we discuss from a legal-administrative perspective how the “Farm to Fork” Strategy has been implemented in the areas of prevention, control, and punishment.

**Palabras clave:** Medio ambiente. Agricultura. Seguridad alimentaria. Soberanía alimentaria. De la granja a la mesa.

**Keywords:** Environment. Agriculture. Food safety. Food sovereignty. From farm to fork.

**Índice:**

1. Introducción
2. Las conexiones entre medio ambiente, agricultura y alimentación en la Unión Europea
  - 2.1. Medio ambiente
  - 2.2. Agricultura
  - 2.3. Alimentación
3. El Pacto Verde europeo como pórtico para el diseño de la Estrategia “De la granja a la mesa”
  - 3.1. La sostenibilidad como fundamento de las políticas alimentarias de la Unión Europea.
  - 3.2. La alimentación en el contexto del Derecho global: la necesidad de tener en cuenta el derecho a la soberanía alimentaria y su relación con las políticas de la Unión Europea.
4. Implicaciones jurídico-administrativas de la estrategia europea para garantizar una alimentación sostenible
  - 4.1. Prevención
  - 4.2. Inspección y control
  - 4.3. Régimen sancionador
5. Conclusiones

## 6. Bibliografía

### Index:

1. Introduction
2. Connections between environment, agriculture and food safety in the European Union
  - 2.1. Environment
  - 2.2. Agriculture
  - 2.3. Food safety
3. The European Green Deal as a gateway for the design of the “farm-to-fork” strategy
  - 3.1. Sustainability as the basis of the European Union's food policies
  - 3.2. Feeding in the context of Global-administrative law: the need to take into account the right to food sovereignty and its relationship with the European Union's policies
4. Legal-administrative implications of the European strategy to ensure sustainable food
  - 4.1. Prevention
  - 4.2. Inspection and control
  - 4.3. Sanctions regime
5. Conclusions
6. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

En 2022 el Eurobarómetro de seguridad alimentaria publicado por la Autoridad Europea en la materia (EFSA), reveló algunos aspectos muy interesantes sobre la actual relación de los europeos con los alimentos<sup>1</sup>. Su precio, a consecuencia de la crisis inflacionista vivida en la Zona Euro, se evidenció como una de las principales preocupaciones de la población. Pero, además, conceptos como seguridad o soberanía alimentarias (que, por razones a las que haremos referencia más adelante, han sido una constante preocupación para la Unión Europea desde hace décadas), han alcanzado un renovado protagonismo. Según este indicador, alrededor del cuarenta por ciento de la población entrevistada, mostraba recelo respecto a cuestiones como la presencia de residuos de pesticidas en la comida, de antibióticos, hormonas y esteroides en la carne o de aditivos y preservantes artificiales en otros alimentos. Más allá del desvelo por

---

<sup>1</sup> [Eurobarómetro de seguridad alimentaria de 2022](#) (consultado el 12 de enero de 2024).

la presencia de productos químicos, la salud animal destacó también como una de las preocupaciones principales.

Un año después, en 2023, la misma serie de encuestas<sup>2</sup> dejó en evidencia que, pese al incremento de precios que habían sufrido los alimentos, alrededor del sesenta por ciento estaba dispuesto a pagar más por productos respetuosos con el bienestar animal, toda vez que más del ochenta por ciento consideraba que el cuidado de los animales de granja en sus países no era el adecuado. Más del ochenta por ciento estaba a favor de que, o bien se impusieran las normas europeas a los países exportadores de animales a la Unión, o bien se mejorara el etiquetado en lo relativo a los cuidados y la forma de cría.

Los resultados de estos sondeos de opinión, dejan en evidencia como existe una considerable inquietud por lo que comemos y cómo se produce, así como por los efectos que tiene sobre la salud o el entorno y otras cuestiones conexas, como las relativas al bienestar animal.

Aspectos como los relacionados con la mejora de la alimentación o en el trato a los animales están, en el ámbito de la sociedad del riesgo y el Derecho administrativo global, afectados por cuestiones tan diversas como los conflictos bélicos, la necesidad de diseñar una estrategia internacional contra el cambio climático o las exigencias impuestas a la producción ante el imparable incremento de la población mundial. En este contexto, la política alimentaria en los países de la Unión Europea se encuentra en la actualidad condicionada por la Estrategia “de la granja a la mesa” (en adelante la Estrategia) que, ocupando un lugar central dentro del denominado Pacto Verde Europeo, tiene como principal finalidad asentar una política de producción y consumo basada en el principio de sostenibilidad.

A lo largo de este trabajo, nos proponemos poner de relieve, en primer término, la dimensión jurídica y política que han ido alcanzando los conceptos de medio ambiente, agricultura y alimentación desde la firma del Tratado de Roma en el entorno de la Unión Europea. Con este propósito, analizamos la evolución de su tratamiento legislativo a lo largo del tiempo a partir de distintos condicionantes económicos, sociales y políticos.

En segundo término, fijamos nuestra atención en la evolución que han tenido las políticas medioambientales europeas en su última etapa y en la directa relación que guardan, a partir de la aprobación del Pacto Verde, tanto con la política alimentaria como con el principio de sostenibilidad ambiental. Ello, nos

---

<sup>2</sup> [Eurobarómetro especial Attitudes of Europeans towards animal welfare de 2023](#) (consultado el 10 de junio de 2024)

sirve para ahondar en conceptos como los de seguridad alimentaria (desarrollada a nivel comunitario a partir de la política agrícola común –en adelante PAC– y las crisis alimentarias de las décadas de los ochenta y noventa) y soberanía alimentaria (concepción en principio marginal y vinculada a determinados movimientos sociales que, de forma paulatina, ha ido asimilándose por parte de organizaciones internacionales y del legislador, para terminar alcanzando cierta relevancia en el ámbito del Derecho administrativo global).

Por último, revisamos en clave jurídico-administrativa como se ha materializado la puesta en marcha de la Estrategia en sus vertientes preventiva, de control y represiva.

## 2. LAS CONEXIONES ENTRE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Evitar el levantamiento de barreras proteccionistas que puedan atentar contra la prevalencia del principio de libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, ha supuesto un considerable revulsivo para la progresiva homogenización de políticas medioambientales a lo largo de las últimas décadas. Partiendo de esta premisa, podemos encontrar, en los ordenamientos de los países miembros, normativas e instrumentos equivalentes en ámbitos como la evaluación ambiental, las emisiones industriales, el tratamiento de los residuos o la prevención y lucha contra la contaminación del agua o acústica<sup>3</sup>.

El nacimiento de la PAC en la década de los cincuenta, estuvo en un principio, vinculada a la necesidad de garantizar el suministro estable de alimentos a los ciudadanos europeos. Con el paso del tiempo, su orientación fue modulándose, para incluir matices cada vez más relacionados con el respeto al medio ambiente. Desde hace décadas, el principio de desarrollo sostenible –especialmente orientado en los últimos tiempos la dinamización socio-económica de las zonas rurales– se ha convertido en uno de los principales

---

<sup>3</sup> Véanse en este sentido las [Directivas 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente](#), y por la [Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#), [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](#), [2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano](#) o [2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental](#) (consultadas el 12 de junio de 2024).

parámetros sobre los que bascula esta política. Esta relación, resulta especialmente intensa después de la última reforma.

En directa relación con lo anterior –además de por distintas razones que van desde la crisis climática a los conflictos bélicos o la creciente preocupación por la sanidad animal–, la política alimentaria sigue siendo uno de los principales ejes con los que se alinea el diseño de la política agrícola de la Unión. Ello se refleja claramente a partir de la PAC post 2023.

## 2.1. Medio ambiente

La lectura del Tratado de Roma pone en evidencia la vocación por la construcción de un marco económico común para los países miembros desde sus primeros artículos, en los que hace una referencia clara tanto al “establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros” (artículo 2), como a la eliminación de derechos y tarifas aduaneras, obstáculos a la libre circulación o el establecimiento de una política común en materia de transporte u orientada a evitar la ruptura de la libre competencia (artículo 3)<sup>4</sup>. Estas menciones, se repetirán después de manera sucesiva en los diferentes tratados que, década tras década, servirán de clave de bóveda constitucional para el posterior desarrollo de lo que podemos entender como Derecho administrativo común de la Unión Europea.

Para la construcción de este mercado, el Legislador europeo entendió imprescindible el establecimiento de una legislación homogénea en materia ambiental, que evitara que las políticas verdes de los diferentes países de la Unión, acabaran por convertirse en una barrera proteccionista que obstaculizara el objetivo establecido. Esta, acabaría por materializarse de forma especialmente intensa a partir de la década de los setenta, a consecuencia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972 (Fernández de Gatta Sánchez, 2008).

Además de una serie de principios, que irán desarrollándose a lo largo de los años (y que suponen un antecedente directo para la posterior aparición del de sostenibilidad, a partir del informe Brundtland de 1987, elaborado en 1987 para las Naciones Unidas), la Conferencia tuvo como resultado la aprobación de un plan de acción con una serie de recomendaciones. Entre ellas, podemos

---

<sup>4</sup> En un sentido similar, el último párrafo del artículo 115 del Tratado de Roma estableció que “Debe darse prioridad a las medidas que perturben lo menos posible el funcionamiento del mercado común y que tengan en cuenta la necesidad de acelerar, en la medida de lo posible, el establecimiento del arancel aduanero común”.

encontrar referencias concretas a las conexiones entre medio ambiente y alimentación, que ponen de manifiesto la inquietud, a nivel institucional existía, ya entonces por la conexión medio ambiente y alimentación<sup>5</sup>.

Las referencias en los textos legales europeos, comienzan en este punto a intensificarse e incorporarse a los distintos Tratados que van sucediéndose desde el Acta Única de 1987 hasta el Tratado de Lisboa, en el que las menciones son múltiples y en relación a muy distintos aspectos<sup>6</sup>. Serán los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), los que concretan su competencia –modulada en algunos ámbitos con base en el principio de subsidiariedad así como por la necesidad de unanimidad en el seno del Consejo– en aspectos concretos, como los relativos a la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y recursos hídricos, el cambio climático o la elección de fuentes de energía, así como la estructura del abastecimiento energético.

La política ambiental de la Unión se perfila así definitivamente con una entidad propia, basándose en una serie de principios bien definidos: cautela, corrección de la contaminación en su fuente o “quien contamina paga”.

---

<sup>5</sup> De esta manera la Recomendación 13 determinó que “los organismos de las Naciones Unidas dediquen especial atención a la prestación de asistencia para combatir la amenaza de la malnutrición humana que padecen muchas partes del mundo. Dicha asistencia habrá de abarcar la formación profesional y las actividades de investigación y desarrollo en cuestiones tales como las causas de la malnutrición, la producción en masa de alimentos de alto contenido proteínico y fines múltiples, las características cualitativas y cuantitativas de los alimentos habituales, y la inclusión de programas prácticos de nutrición”.

<sup>6</sup> El artículo 2.3 hace referencia a que en el establecimiento del mercado interior la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado (...) en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

El artículo 10.A.2.d determina que “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de (...) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”

El artículo 10.a.2.f establece como otro de los fines de las políticas de la Unión el de “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”.

El artículo 2.c.2.e identifica el medio ambiente como una de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.

Por su parte, el artículo 191 diseña la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente, estableciendo objetivos y las obligaciones en la materia tanto a nivel supranacional como de cada uno de los países.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), irá perfilando y concretando estas aseveraciones legales a través de su jurisprudencia a lo largo de las décadas, dejando constancia de la intensa relación existente entre las políticas de la Unión y el medio ambiente<sup>7</sup>. Estas referencias se irán proyectando en el ámbito jurídico-administrativo de los distintos países de la Unión, a través de la homogeneización de las herramientas destinadas a la autorización, la inspección, el control y la sanción de aquellas actividades que pueden afectar al medio ambiente<sup>8</sup>. Y ello, no solo a partir de la aprobación de Directivas y Reglamentos, sino también de normas técnicas armonizadas, reglamentaciones y especificaciones comunes (Álvarez García, 2023).

Es preciso remarcar en este punto que, como se ha encargado de poner de manifiesto el TJUE, la normativa europea que impulsa este proceso de homogeneización no puede ser interpretada como una potestad ilimitada a favor de los Estados miembros para establecer instrumentos jurídico-administrativos de prevención cuando no estén nítidamente claros en cuanto a su contenido y dimensión. Como ha indicado la Sentencia de 22 de febrero de 2022 en relación con el asunto C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern e.V. contra Landkreis Rosenheim): “(...) la Directiva 2001/42 debe interpretarse en

---

<sup>7</sup> En este sentido, haciendo un recorrido por algunas de sus resoluciones más destacadas, [la Sentencia de 13 de septiembre de 2005 en relación con el asunto C-176/03](#) (Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea) determinó que “la protección del medioambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 8, y de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartado 32). En este sentido, el artículo 2 CE enuncia que la Comunidad tiene por misión promover un «alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» y, a tal fin, el artículo 3 CE, apartado 1, letra l), prevé la aplicación de una «política en el ámbito del medio ambiente» (fundamento jurídico 41) y que “a tenor del artículo 6 CE, «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad», disposición que subraya el carácter transversal y fundamental de este objetivo” (fundamento jurídico 42).

<sup>8</sup> En este sentido, podemos destacar la aprobación de normas como las Directivas 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de la [Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que impulsaron la homogeneización de la evaluación ambiental en la Unión, 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, 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 o 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE](#) (consultadas el 12 de junio de 2024).

el sentido de que no está comprendida en su ámbito de aplicación una medida nacional que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, pero sin establecer normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos”.

Más allá del análisis y la evolución de los pilares normativos sobre los que se asienta el Derecho medioambiental europeo, podemos destacar otros aspectos que dejan de manifiesto su relevancia en las políticas de la Unión, como la creación de la Agencia Europea del Medio ambiente o el impulso a la cooperación internacional en materia medioambiental, que dio lugar a la aprobación, entre otros, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, profundamente vinculada –como después veremos– a la Estrategia.

## 2.2. Agricultura

El artículo 3.d) del Tratado de Roma ya se refirió al establecimiento de una política común en materia de agricultura, cuestión a la que consagra los artículos 38 y siguientes. Como adelantamos, en su origen, esta política de signo marcadamente proteccionista tenía entre sus principales finalidades la garantía del abastecimiento a unos precios asequibles y el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas para agricultores y ganaderos (Fernández del Hoyo, 1994, Fernández Torres, 2014).

Su evolución a lo largo de los años estuvo marcada, en primer término, por una serie de consecuencias derivadas, precisamente, de su carácter “subvencional”. Entre ellas, la producción de excedentes o la necesidad de financiar exportaciones, con el consecuente perjuicio a países en vías de desarrollo a partir de la competencia desleal generada (Matthews, 2008, Boysen, Grinstead Jensen y Matthews, 2016). Entre las disfunciones provocadas a nivel interno, puede destacarse, además, la exigencia del “cheque británico”, que durante años supuso una compensación económica de la Unión al Reino Unido por no poder beneficiarse de PAC (Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, 2011).

El TFUE identifica la agricultura entre las competencias de la Unión en su artículo 2.c, a la que consagra el Título III (artículos 38 y siguientes). En este, más allá de hacer alusión a esta en el seno del mercado común (artículo 49), se enuncian una serie de objetivos que han de servir como parámetros para su desarrollo, como el incremento de la productividad agrícola, el fomento del progreso técnico asegurando el desarrollo racional de la producción, el empleo de factores de producción (y en particular de la mano de obra), la garantía de un nivel de vida equitativo a la población agrícola, la estabilización de los

mercados o la garantía en cuanto a la seguridad de abastecimiento y suministros a precios razonables (artículo 39).

Si bien el peso porcentual de la misma se ha reducido a la mitad desde principios de la década de los ochenta (cuando llegó a representar el sesenta y seis por ciento) hasta la tercera década del siglo XXI, la PAC representa aún para el periodo 2021-2027 el no desdeñable porcentaje del treinta y uno por ciento en el presupuesto de la Unión (Negre, 2023). En este intervalo, más allá de tener como objetivo asegurar el suministro y la mejora de las condiciones de vida de los profesionales del sector, la PAC ha ido progresivamente ligándose al desarrollo de políticas medioambientales. Durante las más de dos décadas en las que la sostenibilidad ambiental lleva conectándose de forma progresiva con la PAC –tiempo en el que se ha puesto de manifiesto la dificultad que puede entrañar la consolidación de un modelo con estas características en el sur de Europa, y los problemas que supone entrelazarla con la dinamización socioeconómica en estas regiones (Arnalte Alegre, 2002)– se ha producido una modulación en torno al concepto de sostenibilidad, especialmente a partir de la denominada reforma Ciolos de 2013, que estableció el denominado “pago verde” o “*greening*”. Mediante este, se condicionó la recepción de un considerable porcentaje de las ayudas directas concedidas por la Unión al cumplimiento de ciertos objetivos de carácter medioambiental.

En sus inicios, la integración de objetivos ambientales en la PAC fue considerablemente criticada (Alons, 2017). Sin embargo, algunos informes prueban que la adopción de esta medida ha dado como resultado una mayor diversificación de cultivos, ha impulsado el mantenimiento de pastos tradicionales, ha favorecido la utilización del barbecho y de los cultivos fijadores de nitrógeno como superficies de interés ecológico y ha supuesto, en última instancia, una mejora de la biodiversidad<sup>9</sup>.

En su última versión, se articula en base en el desarrollo de una serie de planes estratégicos nacionales y a la consecución de una serie de objetivos, alguno de ellos consustanciales a la política agrícola desde su creación y otros, más novedosos, vinculados tanto al medio ambiente como a otros aspectos que convergen en la finalidad de impulsar la resiliencia y competitividad de la Unión Europea, apoyándose en parámetros de sostenibilidad (Oñate, Acebes y Olea,

---

<sup>9</sup> Véase el informe “[Evaluation study of the payment or agricultural practices beneficial for the climate and the environment. Report for the European Commission](#)” European Commission, Bruselas (consultado el 15 de enero de 2024) y, en el mismo sentido, el [Informe sobre la aplicación del pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente \(“pago verde o \*greening\*” de la Campaña 2020 del Fondo Español de Garantía Agraria \(consultado el 14 de enero de 2024\)](#)

2023). Además, después de su última reforma, la PAC se encuentra profundamente condicionada por la Estrategia<sup>10</sup>.

Entre los objetivos mencionados, se encuentran la garantía de una renta justa a los agricultores y su mejora de la posición en la cadena alimentaria, el aumento de la competitividad, la lucha contra el cambio climático, la protección ambiental, la preservación de paisajes y de la biodiversidad, el apoyo al relevo generacional, el mantenimiento del dinamismo de las zonas rurales, la protección de la calidad alimentaria y sanitaria o el impulso al conocimiento y la innovación. De hecho, la Estrategia, promueve un modelo de negocio ecológico que premia las prácticas respetuosas con el medio ambiente por los propietarios a través del pago de incentivos y la emisión de certificados de carbono negociable con el objeto de impulsar la eliminación y el almacenamiento de carbono a partir de la captura mediante suelos agrícolas<sup>11</sup>.

Esta última reforma de la PAC, supuso también la puesta en marcha de un nuevo modelo de gobernanza articulada en torno a la nueva estructura del Consejo de Administración, que ha pasado de contar con 14 miembros especializados a incorporar representantes de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea la sociedad civil y la cadena alimentaria (Massot Martí, 2022).

### 2.3. Alimentación

Las políticas alimentarias en la Unión estuvieron vinculadas, desde sus inicios, además de a los conceptos anteriormente mencionados, a la noción de seguridad. No obstante, hasta la década de los ochenta, la legislación era “sectorial, fragmentaria y vertical” y regía el principio de reconocimiento mutuo (Borges, González Acebes y Muñiz Espada, 2014)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En este sentido pueden consultarse la [Comunicación COM 2020/846: “Recomendaciones relativas a los Planes Estratégicos Nacionales de la Política Agrícola Común”](#) (consultado el 12 de junio de 2024)

<sup>11</sup> Véase en tal sentido la [Comunicación de la Unión Europea COM 2021/572 “Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030”](#) (consultado el 12 de junio de 2024)

<sup>12</sup> Un ejemplo del interés en primer término por homogeneizar y en segundo por vertebrar y homogeneizar la normativa lo encontramos en la aprobación primero de la [Decisión 76/791/CEE de la Comisión, de 24 de septiembre de 1976, relativa a la creación de un Comité científico de la alimentación animal](#), que posteriormente se sustituiría por la Decisión 97/579/CEE de la Comisión, de 23 de julio de 1997, por la que se establecieron Comités científicos en el ámbito de la salud de los consumidores y de la seguridad alimentaria. Esta última supuso la creación de un órgano consultivo denominado Comité científico de la alimentación animal (*Scientific Committee on Animal Nutrition*).

Si bien el concepto de seguridad alimentaria nace a mediados de la década de los setenta, ha evolucionado sustancialmente a lo largo del tiempo a partir de la reformulación de las distintas dimensiones que comporta (relativas a la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad)<sup>13</sup>. En un primer momento, se asimiló fundamentalmente al productivismo y a la disponibilidad de alimentos en un contexto de inflación y miedo a la sobrepoblación mundial<sup>14</sup>. Después, pasó a identificarse con la garantía del acceso físico y económico a estos. En última instancia, con conceptos como los de nutrición, sostenibilidad (de una forma más intensa) y ciudadanía alimentaria (Clay, 2003, Coates, 2013, Weingärter, 2005 o Bruonori, Avermaete, Bartolini, Brzezina, Grandó, Marsden, Mathijs, Moragues-Faus y Sonnino, 2020).

Los condicionantes para su progresiva asimilación en Europa, han sido particulares. En concreto, es preciso hacer mención a las diferentes crisis alimentarias acaecidas a lo largo de la década de los ochenta y los noventa (como la del aceite de Colza, la de las vacas locas o la de las dioxinas), que dieron lugar a la necesidad de superar la dispersión y establecer una legislación europea homogénea en materia de seguridad alimentaria en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea, vinculada a la protección de la salud (Rebollo Puig, 1989, Franch Sager, 2002).

En primer lugar, porque, paulatinamente, se irá tomando conciencia de que las políticas alimentarias, por su carácter y relevancia, debían dotarse de una dimensión, no solamente europea, sino global. En segundo lugar, porque, para articular esa nueva política alimentaria, el concepto de “trazabilidad” se convierte en clave, por asegurar la posibilidad de monitorizar los alimentos desde su origen hasta su destino final en manos del consumidor. De esta manera, además de las variables relacionadas con la agricultura y el medio ambiente, se introduce la relacionada con el consumo en su configuración legal.

No se tratará ya solo de asegurar el suministro de alimentos en un mercado común dentro de un entorno justo para los productores, sino de garantizar, además, que esos alimentos son seguros para los consumidores. Así, el Tratado de Maastricht hizo referencia, en primer término, a la incorporación del Título X, que en su artículo 129 mencionó la necesidad de que la Comunidad “contribuyera a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando la acción de los mismos” y a que “las exigencias en materia de protección de la salud” constituyeran un componente de las demás políticas

---

<sup>13</sup> Concretamente durante la primera Conferencia Mundial sobre la erradicación del hambre y la malnutrición organizada por la ONU y celebrada en Roma en 1974.

<sup>14</sup> En consonancia con el éxito de obras como *The population bomb* de P. R. EHRLICH.

de la Comunidad. Además, con el Título XI, introdujo la referencia a que la Comunidad habría de contribuir a que se alcanzara “un alto nivel de protección de los consumidores mediante (...) las acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada” (artículo 129 A.1.b).

El tratado de Ámsterdam, a su vez, incorporó la referencia a la necesidad de impulsar la “aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores”, basada “en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos” determinando, además, la necesidad de que Parlamento Europeo y Consejo procuraran la consecución de este objetivo “en el marco de sus respectivas competencias” (artículo 73 Q). El tratado de Lisboa, prosiguió ahondando en las referencias a la protección de consumidores y usuarios en la Unión Europea.

Con una dimensión global, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO), ha definido la seguridad alimentaria como aquella que se da “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>15</sup>.

Mención especial merece la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). El Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria de 2000 –a consecuencia de las crisis a las que hicimos referencia con anterioridad– mencionó la necesidad de crear un Organismo alimentario europeo independiente, como medio apropiado para garantizar “un nivel elevado de seguridad alimentaria”. Este, tendría como objeto formular dictámenes científicos independientes sobre aspectos vinculados a la seguridad alimentaria, la gestión de los sistemas de alerta, la comunicación y el diálogo con los consumidores sobre cuestiones sanitarias –y, particularmente, de seguridad alimentaria– y la creación de redes con entidades nacionales y organismos científicos. Además, estableció que “El establecimiento de un Organismo independiente debe ir acompañado de una amplia serie de medidas de otro tipo destinadas a mejorar y a dar coherencia al corpus legislativo que se aplica a todos los aspectos de la producción de alimentos, «de la granja al consumidor»”.

---

<sup>15</sup> [FAO \(Food and Agriculture Organization\): Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 al 16 de noviembre, Roma, 1996 \(consultado el 8 de agosto de 2023\).](#)

El Reglamento 78/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecieron los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fijó los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, suponiendo un punto de inflexión (Franch Sagner, 2002, García-Bustelo Martínez y De León Arce, 2023, Oanta, 2008 o Bobillar Sáenz, 2013). La norma, reconoció como objetivos generales a perseguir por la legislación alimentaria europea los de “lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas”, así como los de “proteger los intereses de los consumidores, incluidas unas prácticas justas en el comercio de alimentos, teniendo en cuenta, cuando proceda, la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente” (artículo 5.1).

Entre las funciones de la EFSA, se recogieron la elaboración de dictámenes, el desarrollo de metodologías uniformes para la determinación del riesgo alimentario, el apoyo científico y técnico a la Comisión, el encargo de estudios científicos, la búsqueda, recopilación, cotejo, análisis y resumen de datos científicos y técnicos, la identificación de riesgos emergentes, el establecimiento de un sistema de redes interconectadas, la asistencia científica y técnica en crisis a la Comisión, la transmisión de información al público o la formulación de conclusiones y orientaciones de forma independiente (artículo 23 Reglamento 78/2002). Son múltiples las actividades impulsadas por la Autoridad en el marco de sus funciones en relación a la implementación de la Estrategia<sup>16</sup>. Además, cabe destacar que el Reglamento definió la trazabilidad como “la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia dedicada a ser incorporada en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo” (artículo 3.15).

Por su parte, la jurisprudencia del TJUE ha sido prolija en sentencias relativas a la seguridad alimentaria, poniendo de manifiesto, no solamente lo relevante de esta cuestión dentro de las políticas de la Unión, sino el trascendente alcance que la legislación europea en la materia tiene a la hora de condicionar las de los países miembros. Así, ha tenido la ocasión de pronunciarse en relación a aspectos tan diversos como la no consideración en el ámbito de aplicación del Reglamento 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios de los animales enteros destinados a ser consumidos como tales (STJUE de 1

---

<sup>16</sup> Sirvan como ejemplo del asesoramiento científico a la Comisión en relación a la creación de perfiles nutricionales los informes “[Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods](#)” (consultado el 3 de agosto de 2023) o “[Welfare of pigs on farm](#)” (consultado el 3 de agosto de 2023).

de octubre de 2020 -asunto C-526/19-, Entoma SAS contra *Ministre de l'Économie et des Finances y Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*), la obligación del explotador de empresa alimentaria de justificar la declaración que utilice en relación a las propiedades nutricionales y saludables de los alimentos mediante pruebas científicas generalmente aceptadas y basadas, en la medida de lo posible, en elementos objetivos que cuenten con un consenso científico suficiente (STJUE de 10 de septiembre de 2020 -asunto C-363-19-*Konsumentombudsmannen* contra Mezina AB en petición de decisión prejudicial planteada por *Stockholms tingsrätt*) o la definición y diferenciación de los conceptos de “complemento alimenticio” y “alimento para usos médicos especiales” (STJUE del 2 de marzo de 2023 -asunto C-760/21-).

### **3. EL PACTO VERDE EUROPEO COMO PÓRTICO PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA “DE LA GRANJA A LA MESA”**

El Pacto Verde Europeo (en adelante PV), se configura desde 2019 como estrategia europea de crecimiento, tomando el relevo de la Estrategia Europa 2020. Lo hace con base en determinados parámetros fuertemente vinculados a la protección del medio ambiente, combinando la construcción de una sociedad justa, integradora, equitativa y próspera, con el fomento de una economía moderna, competitiva y eficiente que no genere emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050. Se encuentra plenamente alineada con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (en adelante ODS) y, de hecho, se articula como parte de la estrategia de la Comisión para su implementación en el territorio de la Unión Europea (Martínez Dalmau, 2022, Pérez de las Heras, 2020, García Luiola, 2023).

Más allá de transformar ciertos sectores productivos de la Unión, el PV pretende hacer competitiva la industria alimentaria a nivel global, articulando una serie de estrategias relacionadas con el respeto al medio ambiente. Además, de forma indirecta, supone el impulso a una política proteccionista. Ello, en la medida en que la adaptación a las exigencias de sostenibilidad por parte de los países en vías de desarrollo (requisito imprescindible para acceder a los mercados europeos), se revela muy difícil de cumplir. Estos, profundamente dependientes del sector primario, tienen en los mercados europeos sus principales socios importadores y, en buena medida, su mayor posibilidad de desarrollo a corto plazo. Volvemos, de esta manera, a una situación hasta cierto punto asimilable a la generada por la PAC a lo largo de los años, solo que en esta nueva etapa la política europea se escuda en la necesidad de impulsar una producción agrícola sostenible a nivel global (Matthews, 2008, Boysen, Grinstead Jensen y Matthews, 2016).

Esta circunstancia, pone de manifiesto la necesidad de incluir en la Estrategia medidas para impulsar el crecimiento económico de estos países, que tradicionalmente han surtido de sus productos a Europa, bien a través del fomento de la agricultura y la ganadería sostenibles en origen o bien a través de otros mecanismos compatibles con la sostenibilidad y con los ODS que – conviene no olvidarlo– hacen referencia a cuestiones como el fin de la pobreza (1), el hambre cero (2) o la reducción de las desigualdades (10).

Las medidas comprendidas en el PV mencionan aspectos tales como el clima, el suministro y uso eficiente de la energía, la transformación industrial, el fomento de la economía circular, la eliminación de la contaminación y de las sustancias tóxicas, la preservación y el establecimiento de ecosistemas y biodiversidad el fomento de la transición a una movilidad sostenible e inteligente. Dentro de estas medidas, se encuentra también el impulso a la estrategia, que se define como la consecución de un sistema alimentario “justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente”. Ello es así porque, para la consecución de los objetivos establecidos en el PV, resulta imprescindible modular la política europea en relación al consumo de productos agrícolas dentro de un marco común europeo, pues “es indiscutible que ni el actual modo de producción agrícola ni los actuales modelos de consumo son coherentes con los objetivos del Pacto Verde y requieren una adaptación” (Henning y Witzke, 2021).

Para alcanzar esta finalidad la Estrategia, tal y como se articuló en el PV, se plantearon una serie de retos:

El primero, convertir a los alimentos europeos –a partir de su consideración como “seguros, nutritivos y de calidad”– en referente mundial de sostenibilidad alimentaria. En relación a este aspecto, el PV argumenta que, la necesidad de alimentar a una población mundial en continuo crecimiento, hace imprescindible evitar el efecto nocivo que esto tiene sobre el medio ambiente y, al mismo tiempo, asegurar la calidad alimentaria suficiente para evitar la ligazón entre los productos consumidos, la obesidad y el cáncer. El segundo, impulsar, a través del uso de nuevas tecnologías y avances científicos, nuevas oportunidades para los operadores en la cadena de valor (y particularmente de los agricultores) dentro de un mercado que, cada vez más, demanda alimentos sostenibles. El tercero, proyectar sobre la PAC y el Fondo Marítimo y de Pesca, la estrategia para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad, de tal manera que, como mínimo, el cuarenta por ciento del presupuesto global de la primera y el treinta por ciento del segundo se vinculen a la consecución de esos objetivos. El cuarto, reducir el uso de plaguicidas químicos, abonos y mediante la legislación e incrementar la

agricultura ecológica a partir de la promoción de prácticas innovadoras. El quinto, lograr una economía circular focalizada en aspectos como el transporte, el almacenamiento, el envasado y el tratamiento de residuos alimentarios en torno a parámetros de sostenibilidad. Dentro de este, se identificó la necesidad de combatir el fraude alimentario y promover la investigación, así como la de impulsar el cumplimiento de la legislación y la identificación de nuevos piensos y productos alimentarios innovadores. Por último, se alude a la necesidad de promover el consumo de una alimentación saludable y sostenible.

Ello, mediante distintos mecanismos, que van desde la prohibición de alimentos importados que no cumplan la normativa medioambiental, hasta el fomento de medidas encaminadas a reducir el despilfarro, pasando por el fomento de medios digitales para informar a los consumidores sobre su origen, valor nutricional y huella medioambiental.

Como resultado de las referencias contenidas en el PV, la Comisión presentó la Estrategia en mayo de 2020, a las que siguieron unas conclusiones en octubre de ese mismo año. En las mismas destacó, como ejes principales del proyecto que se acordó desarrollar, los de asegurar –acompañadamente al objetivo de neutralidad climática establecido para 2050– alimentos suficientes y asequibles, ingresos justos para los productores primarios y una agricultura competitiva a nivel global (Hazekamp y Dorfman, 2021). El sentido de la Estrategia no puede entenderse en toda su magnitud sin hacer una lectura conjunta con la “[Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas](#)”, a la que hace referencia la Comunicación COM (2020) 380.

También, debemos enlazar su contenido con la política económica impulsada por la Unión Europea tras la crisis sanitaria y los fondos *Next Generation*, lo que a su vez debe conectarse con el presupuesto a largo plazo 2021-2027 y el marco financiero plurianual. Esta política, está orientada al fomento de inversión en infraestructuras y capacidades digitales, en coherencia con los objetivos climáticos y ambientales de la Unión. La finalidad planteada es la de provocar “una ola de renovación a gran escala” entre otros ámbitos, en los de “energías renovables y soluciones de hidrógeno limpio, en transporte limpio, en alimentos sostenibles y en una economía circular inteligente tiene un enorme potencial para conseguir que la economía europea crezca”<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Véase en este sentido la Comunicación COM (2020) 424 “[El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa](#)”, consultada el 12 de junio de 2024). Como reflejo de esta conexión la Comisión incrementó el presupuesto destinado al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en 15.000 millones de Euros (Véase en este sentido la [Comunicación COM 220/456 “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”](#), consultada el 12 de junio de 2024).

En particular, en el ámbito agroalimentario, sus principales implicaciones regulatorias se materializan en el Plan de Acción de la UE «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» de mayo de 2021, 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) no 401/2009 y (UE) 2018/1999 (conocido como "Ley Europea del Clima") o la Comunicación "objetivo 55". Todas ellas, se articulan en torno al objetivo de lograr la neutralidad climática en el año 2050 (Massot Martí, 2022).

### **3.1. La sostenibilidad como fundamento de las políticas alimentarias de la Unión Europea**

En términos jurídicos, el concepto de sostenibilidad está condicionado por la definición que de la misma encontramos en el informe Brundtland de 1987, al que hicimos referencia en páginas anteriores. Este, determinó que "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas". Este axioma, viene a proyectarse en tres esferas: la primera, económica (implicando la necesidad de impulsar un crecimiento equitativo y responsable), la segunda, medioambiental (fomentando el consumo racional de recursos, la conservación del medioambiente y la lucha contra su deterioro) y la tercera, social (al suponer, además, la garantía de condiciones de vida dignas para todas las personas) (Rastrollo Suárez y Ferraro, 2022).

Además, se plasma en el artículo 45.2 de la Constitución Española (en adelante CE) cuando, dentro del precepto dedicado al medio ambiente, se hace un llamamiento expreso a los poderes públicos para que velen "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, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva" (Martín Mateo, 1988). El Tribunal Constitucional ha identificado directamente esta referencia con "el "desarrollo sostenible", equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título "Nuestro futuro común", encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas" (Sentencias 64/1982 de 4 de noviembre o 102/1995 de 26 de junio del Tribunal constitucional, entre otras).

Este principio, se ha convertido en transversal dentro del ordenamiento y se ha proyectado, después, en múltiples normas referidas a muy distintas materias, que van desde la contratación pública (al hablar el artículo 201 de la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público de las obligaciones en

materia medioambiental, social o laboral), al Derecho urbanístico (al hablar la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de criterios mínimos de sostenibilidad), pasando por la normativa en materia de comunicaciones (al hablar el artículo 55 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones de “Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios”), minas (al hablar la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas de la regulación de los aprovechamientos), medicamentos (al hablar el artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios del uso racional de medicamentos en las oficinas de farmacia) o sector energético (a través de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética), solo por poner algunos ejemplos. No obstante, quizá las normas más específicas en la materia, que requieren una mención expresa, son las leyes 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

En el ámbito agroalimentario, podemos destacar normas como las leyes 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria o el Real Decreto 199/2017, de 3 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación.

Más recientemente, podemos encontrarnos referencias textuales a la Estrategia, como la que aparece en la exposición de motivos de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera cuando, al hacer referencia al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, determina que este “se adopta en el marco del Pacto Verde Europeo que tiene entre sus objetivos prioritarios el de garantizar la economía azul y reforzar el papel de los océanos y el sector pesquero en la lucha contra el cambio climático y en el cual se encuadra la Estrategia «De la granja a la mesa» con una serie de medidas aplicadas a la agricultura, ganadería y el sector pesquero, para garantizar una cadena alimentaria más equilibrada, a través del fomento de la pesca sostenible”.

En el ámbito europeo, la modulación en torno al concepto de sostenibilidad de la Estrategia, viene predeterminada por la aprobación de una serie de normas previas e instrumentos del ámbito del *soft law*. En este sentido, tenemos que desatacar la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de

21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2016, sobre soluciones tecnológicas para una agricultura sostenible en la Unión, el Reglamento 2019/1381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la transparencia y la sostenibilidad de la determinación o evaluación del riesgo en la UE en la cadena alimentaria o el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente, de 11 de mayo de 2020, *The European environment-state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*.

La Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2021 sobre una estrategia agrícola para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, concreta definitivamente el contenido de la Estrategia, si bien para materializarse requiere de una colaboración decidida con los países miembros.

De su lectura, puede deducirse claramente su relación con el concepto de sostenibilidad:

En primer término, al referirse a la “Necesidad de acción”, pone de manifiesto que las políticas derivadas de la estrategia, deben partir de evaluaciones de impacto que hagan referencia a objetivos cuantitativos, alcanzables, realistas y transparentes y a las conexiones entre estas evaluaciones y los conocimientos científicos. De esta manera, se pone en evidencia la relación directa que existe entre el criterio científico y la adopción de políticas encaminadas hacia la sostenibilidad, que debe entenderse como objetivo en el ámbito alimentario para empresas, consumidores y productores y, en torno a la cual, es precisa la construcción de planes estratégicos relacionados con la materia.

En segundo término, al incorporar el apartado “Construyendo la cadena alimentaria que funciona para los ciudadanos, los trabajadores, los productores, los distribuidores y el medio ambiente”, alude a muy distintos aspectos, como la necesidad de modificar, progresivamente, la legislación en materia de plaguicidas, de garantizar el bienestar animal y el suministro de alimentos, de luchar contra el cambio climático y evitar la desertización o de favorecer la utilización de energías renovables. Dentro del primer aspecto (en el camino de conseguir una agricultura más sostenible), hace una alusión expresa a la necesidad de establecer procesos de evaluación, autorización y registro de vía rápida para plaguicidas no químicos de bajo riesgo. También, destaca la necesidad de contar con una cadena de suministro robusta –especialmente después de la crisis sanitaria motivada por la Covid-19–, hace referencia a la necesidad de evitar el desperdicio y la pérdida de alimentos por sus

consecuencias ambientales y climáticas, y alude a la necesidad de luchar contra el fraude alimentario y de garantizar el control en toda la cadena alimentaria.

Todo esto guarda una directa relación con el concepto *One Health* que pretende armonizar y optimizar la salud de personas, animales y ecosistemas a partir del impulso a la vigilancia y control de enfermedades aprovechando la supervisión y monitorización de los vínculos estrechos de interdependencia que existen entre todos ellos. Se trata, en definitiva, de coordinar la salud de personas, animales y ecosistemas para obtener una ventaja global en términos sanitarios que beneficie a todos los seres vivos (Mayor Zaragoza, Fariñas Guerrero, Vega García, 2019).

En tercer término, al introducir el apartado “Habilitando la transición”, menciona la necesidad de que el cambio proyectado se apoye, en buena medida, en las PYMES y los pequeños y jóvenes agricultores (especialmente en las mujeres), como sujetos protagonistas. También, hace hincapié en el uso de sistemas eficaces de conocimiento e innovación agrícola (AKIS) y sistemas de asesoramiento agrícola como instrumentos de referencia. Por ello, alude a la exigencia de que la inversión europea para llevar a cabo esta transición se enfoque, fundamentalmente, en estos colectivos y métodos a través de los planes estratégicos nacionales para la implementación de la política agrícola común.

En último término, con la incorporación del apartado “Promover la transición global”, destaca el papel de la Unión como referente internacional en materia de alimentación, por la relevancia de su mercado y sus cuatrocientos cincuenta millones de consumidores, lo que puede servir como incentivo para influir en las normas adoptadas por los socios comerciales de la Unión e incrementar, en ámbitos externos a esta, la relevancia del concepto de sostenibilidad. En tal sentido, destaca la posición que le corresponde para contribuir al objetivo de garantizar –en el marco de la salvaguarda de los derechos humanos (Aragão, 2018) – alimentos a una población mundial creciente, en un contexto de rápido crecimiento, cambio climático y escasez de recursos. En este entorno, se refiere a la necesidad de evitar importaciones que contraríen el espíritu de la legislación promovida en el marco de la Estrategia (haciendo una mención concreta a varias auditorías realizadas por la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea y a otras investigaciones de organizaciones no gubernamentales según las cuales no se garantizaba la trazabilidad completa de los caballos vivos procedentes de Argentina enviados al mercado de la Unión). También, a la necesidad de evitar todo experimento estructural con animales en los que su participación no sea indispensable.

La Estrategia está, además, fuertemente conectada con el impulso a la seguridad alimentaria y a la resiliencia en situaciones de crisis, al impulsar medidas destinadas a adaptar en este sentido los sistemas alimentarios. Ello, ante riesgos como los conflictos geopolíticos, la pérdida de biodiversidad o la crisis climática.

No obstante, podemos obviar en este punto las críticas que ha levantado su puesta en marcha. Según algunos informes, las medidas que supone su adopción y que implican, como veremos, la reducción en el uso de fertilizantes, antimicrobianos y plaguicidas, pueden incidir directamente en la bajada de producción y el incremento de costes de la producción alimentaria (Beckman, Ivanic, Jelliffe, Baquedano y Scott, 2020). Algunos estudios, pronosticaron que la implementación de la estrategia supondría una disminución de los volúmenes producidos por cultivo de entre el diez y el veinte por ciento, llegando incluso al treinta por ciento en relación a ciertos cultivos como las manzanas –siendo la disminución especialmente intensa en el ámbito de los cultivos perennes– lo que implicaría el decrecimiento significativo en la producción de determinados bienes como el vino, las aceitunas y el lúpulo y el cambio en el comercio internacional, en la medida en que disminuyeran las exportaciones y se incrementaran (llegando incluso a doblarse) las importaciones de la Unión Europea (Bremmer, González-Martínez, Jongeneel, Huiting y Stokkers, 2021)<sup>18</sup>.

A ello hay que sumar las limitaciones a la producción que también implica el progresivo establecimiento de limitaciones en relación al nivel de producción agrícola y ganadero, que venía dándose con anterioridad a partir de la, cada vez más estrecha, vinculación de la PAC a los objetivos ambientales.

Con respecto a esta situación, diferentes informes han planteado distintos efectos económicos adversos posibles, como la necesidad de establecer medidas proteccionistas para proteger a los productores europeos ante el incremento del coste de producción que supone la adopción de las medidas de la Estrategia o la posibilidad de que terceros países –a consecuencia de estas medidas y del incremento de precios–, decidan reducir la importación de productos europeos (Schiavo, Le Mouël, Poux, Aubert, 2021). Los peores resultados aparejados a estas posibles consecuencias se proyectarían, además, sobre los países en vías de desarrollo. De esta manera, se ha puesto de relieve que, en buena medida, el éxito de la Estrategia dependerá, de la aplicación de técnicas innovadoras en el sector agroganadero (y del grado de desarrollo que tengan), así como de del

---

<sup>18</sup> Sobre otros efectos de la Estrategia en relación a las medidas que prevé, puede consultarse [“Green Deal 2030 targets and agricultural production studies. Bruselas: Factsheet, Bruselas: Comisión Europea”](#) Factsheet, Bruselas, 2021” (consultado el 17 de enero de 2024).

grado de seguimiento que, no solo dentro sino también fuera de la Unión Europea, tengan las prácticas que impulsa.

### **3.2. La alimentación en el contexto del Derecho administrativo global: la necesidad de tener en cuenta el derecho a la soberanía alimentaria y su relación con las políticas de la Unión Europea**

El concepto de soberanía alimentaria está directamente relacionado con la creación de “sistemas alimentarios socialmente justos y medioambientalmente sostenibles” (Desmarais, 2018:193). Surge como reacción a las políticas tendentes a la liberalización de mercados agrícolas y ganaderos en la década de los noventa desde el ámbito de la sociedad civil. Concretamente, es el movimiento internacional Vía Campesina, creado en Bélgica en mayo de 1993, el que empezó a acuñar el término a partir de la Declaración de Roma de 1996 “soberanía alimentaria: un futuro sin hambre”.

La entidad, ya entonces, agrupaba a distintas asociaciones agrarias de diferentes zonas del planeta, tanto europeas –Coordinadora Campesina Europea (CPE)–, como de América Central –Asociación de Organizaciones Agrarias Centroamericanas (ASOCODE)–, del Sur –Coordinadora Latinoamericana de organizaciones campesinas (CLOC)– y del Norte, que venían manteniendo relaciones desde la década de los ochenta. Su finalidad principal era luchar contra un modelo agrícola neoliberal así como reivindicar el papel del campesinado tradicional y su diversidad en el sector primario.

La Declaración de 1996, recogió la definición de soberanía alimentaria como “el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural”, identificándola como una “precondición de la seguridad alimentaria genuina”. A partir de esta definición, vinculó el concepto a otras cuestiones, como la consideración de la alimentación como un derecho humano, el impulso a la reforma agraria, la preservación de los recursos naturales, la reorganización del comercio de alimentos y la limitación y regulación de determinadas instituciones –como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– en el marco de la globalización, la paz social o el control democrático.

Por su origen y el contexto en el que surgió y ha venido desarrollándose, la idea ha estado tradicionalmente vinculada al comunitarismo, concibiéndose como un derecho de pueblos o comunidades y articulándose desde una lógica de enfrentamiento al sistema económico capitalista (Desmarais, 2018:199). Sin embargo, como veremos a continuación, el concepto ha ido evolucionando y

pasando a ser asumido por instrumentos de *soft law* e incluso normas, tanto a nivel estatal como europeo.

En primer término, podemos destacar que el derecho a la soberanía alimentaria está vinculado en buena medida al derecho a la alimentación, tal y como este se encuentra conceptualizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Ello, en la medida en que la Observación General 12 vincula la protección del derecho a la alimentación a que los gobiernos "aprueben y hagan cumplir las leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas vulneren el derecho a la alimentación", regulando "a los agentes no estatales, incluyendo las empresas o individuos que puedan poner en peligro el derecho a la alimentación de otras personas" (Riches, 2018:79, Ziegler, Golay, Mahon y Way, 2011).

Podemos encontrar referencias a la soberanía alimentaria:

En el organigrama del Gobierno de las Islas Baleares, que contó con la Dirección General de Políticas para la Soberanía Alimentaria hasta 2023, cuando comenzó a llamarse Dirección General de Calidad Agroalimentaria y Producto local. Entre sus funciones con trascendencia jurisprudencial, estuvo el incoar un expediente sancionador contra la empresa Ibifood por publicitar y comercializar un queso como "queso manchego" sin que perteneciera a esta denominación de origen (Sentencia 717/2022 de 12 de diciembre de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 2 de Palma de Mallorca).

En el organigrama del Gobierno de las Islas Canarias, que cuenta con una consejería desde 2023 denominada de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria.

En la Resolución de 16 de febrero de 2023, que dispuso la publicación del "Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Soberanía Alimentaria", que a lo largo de tres bloques incorpora una serie de ejes estratégicos, ejes transversales, programas y acciones orientados a favorecer la transición a un modelo agroalimentario sostenible y resiliente.

En la aprobación del "Pacto Estatal de Soberanía alimentaria, la educación ambiente y la sostenibilidad del territorio", impulsado por la Plataforma Intervegas, de la que forman parte muchas asociaciones agrarias.

En el ámbito de la Unión Europea hay que destacar, en primer término, la relación que existe entre las nociones de seguridad alimentaria (preocupación de la Unión Europea desde sus orígenes, como hemos visto en páginas anteriores) y soberanía alimentaria, pese a tratarse de conceptos diferenciados.

En este sentido, cabe recordar que –como indicamos anteriormente– entre los objetivos a los que se ligó la PAC desde su prístina configuración en el Tratado de Roma, están tanto la garantía del abastecimiento a precios asequibles, como el mantenimiento de unas condiciones de vida dignas para agricultores y ganaderos. No obstante, entre otras diferencias, es preciso destacar que, mientras el de soberanía alimentaria se configura desde sus orígenes como un derecho de pueblos o comunidades a definir su política agrícola con base en determinados parámetros, el de la seguridad alimentaria se concibe como un derecho de las personas a acceder a los alimentos en determinadas condiciones en una situación de libre mercado (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013 y Jarosz, 2014)<sup>19</sup>.

Como ocurre en el ámbito estatal, la referencia a la soberanía alimentaria, pese a no ser habitual, ha pasado a incorporarse a algunos documentos legales en la Unión Europea. Así, la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre el papel de la política de desarrollo ante la pérdida de biodiversidad en los países en desarrollo, en el contexto de la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 (2020/2274(INI)), alude a la Recomendación de la FAO a la Unión Europea para impulsar la soberanía alimentaria de los países en vías de desarrollo<sup>20</sup>. A su vez, la Resolución sobre las propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis de la COVID-19: «La UE debe guiarse por el principio de ser considerada como una comunidad con un destino común» sobre la base del trabajo del Subcomité sobre la Recuperación y reconstrucción después de la COVID-19, indicó expresamente que el pacto verde tendría que “preservar el modelo agrícola europeo basado en la calidad y la sostenibilidad” y debería promover “la soberanía alimentaria de la UE en un espíritu de solidaridad entre

---

<sup>19</sup> Véase sobre las diferencias entre ambos conceptos <https://viacampesina.org/es/seguridad-soberania-alimentaria/>, (consultado el 8 de agosto de 2023).

<sup>20</sup> Concretamente en su Considerando 40, hace referencia a que “(...) según la FAO, en torno a un tercio de los alimentos mundiales se pierde o desperdicia, y aproximadamente un tercio de los alimentos cosechados se pierde en su transporte o en la cadena de transformación; insta a la UE y a sus Estados miembros a promover prácticas que reduzcan la pérdida y el desperdicio de alimentos en todo el mundo, y a salvaguardar los derechos de los países en desarrollo a la soberanía alimentaria como medio para lograr la seguridad nutricional, la reducción de la pobreza y unas cadenas mundiales de suministro y unos mercados locales y regionales inclusivos, sostenibles y justos, prestando especial atención a la agricultura familiar, con el fin de garantizar el suministro de alimentos asequibles y accesibles; pide, en este sentido, que se otorgue prioridad a la producción y el consumo locales que apoyen la agricultura a pequeña escala, beneficien en particular a las mujeres y a los jóvenes, propicien la creación de empleo local, garanticen precios justos para los productores y consumidores y reduzcan la dependencia de los países respecto a las importaciones y la vulnerabilidad, en particular de los países en desarrollo, frente a las fluctuaciones internacionales de los precios”.

las diversas formas de agricultura europea y la integración de los aspectos económicos, sociales y medioambientales” (5.3.7).

La relación entre la Estrategia y la soberanía alimentaria, alcanzó una importancia renovada a partir de la invasión rusa de Ucrania, que supuso la limitación de las exportaciones de productos agrícolas del país a Europa y al resto del mundo. En este contexto, se quiso cuestionar la compatibilidad de la soberanía alimentaria con la Estrategia, en la medida en que plantea la reducción de uso de fertilizantes y pesticidas o la limitación de la tierra agrícola destinada para la agricultura orgánica) (García Jiménez, 2018)<sup>21</sup>.

Estos cuestionamientos, no variaron la posición de la Unión Europea en lo relativo al desarrollo de las políticas alimentarias planteadas al amparo del Pacto Verde<sup>22</sup>. La polarización política en Europa encontró de esta manera, tanto en la Estrategia como en el diseño de un sistema alimentario sostenible en el seno de la Unión, otro campo de batalla.

#### **4. IMPLICACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA GARANTIZAR UNA ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE**

En el contexto de la Estrategia, se prevé como norma de referencia el futuro Reglamento en relación a un sistema alimentario sostenible de la Unión Europea (originariamente previsto para el último trimestre de 2023), que pretende integrar el concepto de sostenibilidad en las políticas europeas relacionadas con la alimentación, estableciendo principios y objetivos generales, modulando la actuación de los participantes en el sistema alimentario de la Unión e incorporando referencias sobre etiquetado, criterios para la adquisición pública de alimentos, la gobernanza o el monitoreo sobre el sistema alimentario. El Reglamento, supondría el marco legislativo general para garantizar la conexión entre las políticas alimentarias sostenibles en la Unión Europea.

También, hay que destacar la aprobación del Plan de Contingencia de la Unión Europea sobre abastecimiento y seguridad alimentaria en la Unión, previsto por la Estrategia y contenido en la Comunicación COM (2021) 689 final. Este, concretó la creación del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante

<sup>21</sup> Véase en este sentido la [pregunta parlamentaria E-001423/2022](#) planteada por el representante de la extrema derecha francesa Jordan BARDELLA a la Comisión (consultado el 8 de agosto de 2023).

<sup>22</sup> Como indicó en la [respuesta a la pregunta anterior](#) Janusz WOJCIECHOWSKI, Comisario de Agricultura de la Comisión Europea en respuesta a la pregunta anterior (consultado el 8 de agosto de 2023).

las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), concebido como grupo de expertos a convocar para impulsar la coordinación de los agentes responsables en las respuestas a crisis alimentarias “en caso de acontecimientos o riesgos excepcionales, imprevisibles y a gran escala —ya sean endógenos o exógenos a la cadena alimentaria—, que puedan amenazar el suministro o la seguridad alimentaria de la UE”.

Las acciones que identificó dentro de su ámbito de actuación, se clasifican en distintos ámbitos como son el de la prospectiva, la evaluación de riesgos y el seguimiento (a través de estudios, el análisis de cuadros de indicadores, el uso de nuevas tecnologías y la consolidación de una red proactiva de corresponsales) y el fomento de la coordinación, la cooperación y la comunicación (mediante el intercambio de información, el desarrollo de recomendaciones y la relación con la comunidad internacional).

Más allá de la adopción del Reglamento y el Plan antes mencionados, la Estrategia supone la puesta en marcha de una serie de acciones de manera coordinada, que cuentan con un régimen normativo diferenciado expresado a través de distintos instrumentos. Sirvan de ejemplo, en España, la aprobación de normas como la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas o la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera, ambas con referencias a la Estrategia.

A lo largo de los siguientes epígrafes, nos proponemos exponer, a partir de la clasificación de las medidas relacionadas con los objetivos de la Estrategia y de forma no exhaustiva, las consecuencias jurídico-administrativas de su adopción. Existen más instrumentos normativos en España de aquellos a los que nos referiremos que entroncan con algunos de los conceptos analizados en el trabajo (alimentación sostenible, comercio de proximidad, soberanía y democracia alimentaria, bienestar animal...), sin embargo nos centramos en algunos que, entendemos, pueden dar una perspectiva general de las reformas que se están produciendo y que guardan una especial relación con la Estrategia.

#### **4.1. Prevención**

La prevención, en el marco de la Estrategia, se extiende a muy diversos ámbitos, que van desde el uso de plaguicidas y productos fitosanitarios al bienestar animal, pasando por la comercialización alimentaria o el tratamiento de procesados. No obstante, haremos especial hincapié en acciones concretas sobre el etiquetado que se han impulsado desde el ámbito de la Unión Europea.

En primer lugar, cabe destacar la propuesta sobre un Reglamento regulador del etiquetado obligatorio armonizado sobre propiedades nutritivas en la parte frontal de los envases, con el fin de que los ciudadanos puedan optar por alimentos saludables y sostenibles, que originariamente fue previsto para el cuarto trimestre de 2022. La normativa previa se contiene en el Reglamento (UE) no 1169/2011 sobre el suministro de información alimentaria a los consumidores (Reglamento FIC), que entró en vigor de 13 de diciembre de 2014. Este, estableció la necesidad de llevar a cabo una presentación homogénea de alérgenos para alimentos y cierta información nutricional sobre alimentos procesados preenvasados.

Concretamente, se ha planteado que la revisión de esta norma suponga el establecimiento de un etiquetado común y obligatorio, presente en la parte frontal de todos los envases y que, a resultas de su aplicación, se incrementen las obligaciones de información por parte del productor en relación la procedencia de los distintos productos y se revisen las normas relativas a las fechas de caducidad y consumo preferente. También, la introducción de previsiones similares en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo.

La homogeneización del etiquetado en la Unión Europea, tal y como se ha planteado, tiene una doble dimensión: además de contener información de carácter nutricional, deberá referenciar a información en relación a la sostenibilidad del producto, de tal manera que se incorpore información que haga mención de aspectos climáticos, ambientales y sociales. Este ámbito no es nuevo dentro del mercado de la Unión, en la medida en que, desde hace años, vienen existiendo diferentes sistemas de certificación, que son también indicadores de la sostenibilidad de los bienes consumidos, como la agricultura ecológica, las indicaciones geográficas protegidas, las denominaciones de origen o las especialidades tradicionales garantizadas.

Como desarrollo de lo anterior, debemos destacar la aprobación del Reglamento Delegado (UE) 2023/2429 de la Comisión, de 17 de agosto de 2023, por el que se completa el Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a las normas de comercialización para el sector de las frutas y hortalizas, determinados productos procedentes de frutas y hortalizas transformadas y el sector de los plátanos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) 1666/1999 de la Comisión y los Reglamentos de Ejecución (UE) 543/2011 y (UE) 1333/2011 de la Comisión.

A través del mismo, se establece la necesidad de hacer referencia al país de origen de plátanos y otros productos hortofrutícolas en el etiquetado, con el objeto de promocionar que los consumidores tengan en cuenta la sostenibilidad en sus elecciones de compra. Además, se persigue limitar el desperdicio y la pérdida de alimentos pues, aunque en el etiquetado se ha pretendido armonizar la norma de los plátanos con el *Códex Alimentarius* y la referencia al país de origen es en todo caso obligatoria, se prescinde de la presentación de un mínimo de cuatro dedos por cada mano o manojo (sin contar con que se permite la aplicación de normas nacionales a los Estados en relación con su propia producción). Por otra parte, se establecen excepciones concretas vinculadas a evitar el desperdicio en relación con aquellos productos que, sin cumplir los estándares de comercialización establecidos por la Unión Europea, pero siendo aptos para el consumo humano, puedan ser distribuidos en redes locales.

En tal sentido, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que permita a los consumidores optar por alimentos sostenibles», llegó a una serie de conclusiones que conviene reseñar. En primer término, que debería adoptarse “un enfoque integral que contemple la sostenibilidad de la producción y el consumo, y no solo de los propios alimentos”. En segundo término, que el desarrollo de proyectos piloto por parte de los minoristas europeos ya había dado lugar a una serie de reflexiones que cabría tener en cuenta<sup>23</sup>. En tercer término, que los productos de proximidad y las cadenas de distribución pueden relacionarse con la sostenibilidad alimentaria (Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, 2021). Por último, que la sensibilización en torno a la sostenibilidad alimentaria, puede favorecer el consumo de determinados alimentos (como las frutas de temporada) rápidamente perecederos (evitando, a su vez, el desperdicio).

Se establece, además, la necesidad de vincular la revisión normativa al “Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer”. En este sentido, se plantea la necesidad

---

<sup>23</sup> Concretamente, identificó como algunas de las conclusiones provisionales extraídas que “la percepción de los productos etiquetados tiende a ser más positiva que la de los productos no etiquetados, aunque con escasa influencia en la decisión de compra; las reacciones positivas proceden sobre todo de las personas más jóvenes; en ocasiones, el uso de un sistema de calificación provoca confusión con el sistema Nutriscore; por último, los consumidores desean que la información se muestre en el envase (y no solo en la etiqueta del precio). Entre las cuestiones clave figuran la credibilidad del sistema de evaluación (independiente y con base científica), la claridad de la información (comprensibilidad), el empleo de un enfoque lo más armonizado posible en todo el sector y la transparencia («aclarar» en lugar de «simplificar», por ejemplo, mediante un código de barras respaldado por información pertinente)” (4.8).

de obligar a la incorporación de indicaciones en relación a la lista de ingredientes y una declaración nutricional en relación a las bebidas alcohólicas<sup>24</sup>.

En el ámbito de la prevención y la promoción es preciso además hacer una mención especial a la labor desarrollada por distintos legisladores autonómicos, a través de normas como la Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar de Andalucía, el Decreto 39/2019, de 17 de mayo, sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Illes Balears, el Decreto 229/2008 de 25 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural la Dieta Mediterránea, el Decreto Foral 3/2019, de 16 de enero por el que se establecen medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, 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 o el Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat.

## 4.2. Inspección y control

La Estrategia, supone el robustecimiento de los controles de la Unión Europea en muy distintos ámbitos, que van sucediéndose a lo largo de toda la cadena agroalimentaria (ya que uno de sus principales objetivos es el de favorecer una mejora en su monitorización). Estos, se extienden a aspectos como piensos, fitosanitarios, plaguicidas, bienestar animal, producción ecológica o sistemas de certificación. Las competencias en esta materia, les corresponden a las distintas autoridades nacionales. No obstante, su ejercicio se encuentra modulado por una legislación europea reorientada a la consecución de las finalidades previstas por la Estrategia.

En este sentido, tenemos que destacar, en primer término, la propuesta de revisión del Reglamento 1831/2003 sobre los aditivos en la alimentación animal a fin de reducir el impacto medioambiental de la ganadería. A través de la norma, se estableció un procedimiento estándar para autorizar los aditivos para

---

<sup>24</sup> Véase en relación a este aspecto la [Comunicación COM 2021/141 sobre el “Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica”](#), en la que se identifican como acciones de la comisión a partir de este año con la finalidad de conseguir este objetivo la asignación de un presupuesto reforzado para ampliar el conocimiento de los productos ecológicos por los consumidores y estimular su demanda, la intensificación de su promoción en mercados en expansión, la divulgación sobre las oportunidades de exportación aprovechando la red de acuerdos de libre comercio y acuerdos de equivalencia y la estimulación de su visibilidad a través de premios.

alimentación animal y se concretaron reglas para su etiquetado, su salida al mercado y su uso.

Respecto a esta, se abrió un periodo de consultas en 2021, siendo los principales ámbitos en los que se planteaba la modificación los relativos a la autorización, el etiquetado y el uso de los aditivos para la alimentación animal. Desde que se postuló su modificación, se han venido impulsando modificaciones legislativas en la materia, como la derivada de la aprobación del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/255 de la Comisión de 6 de febrero de 2023 relativo a la renovación de la autorización de la naringina como aditivo para piensos para todas las especies animales y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n° 870/2012.

Además, hay que destacar el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los 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, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales).

En segundo término, debemos hacer mención de la revisión de los Reglamentos para facilitar productos fitosanitarios que contengan sustancias activas biológicas. A raíz de la misma, se produjo la aprobación del Reglamento (UE) 2022/1440 de la Comisión de 31 de agosto de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 284/2013 en lo que se refiere a la información que debe presentarse en relación con los productos fitosanitarios y a los requisitos específicos sobre datos aplicables a los productos fitosanitarios que contienen microorganismos, así como el Reglamento (UE) 2022/1438 de la Comisión de 31 de agosto de 2022 por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los criterios específicos para la aprobación de sustancias activas que son microorganismos.

Estos, aluden expresamente en su considerando segundo a los objetivos de la norma y su vinculación a la Estrategia y determina que, para alcanzarlos, “es

necesario especificar los requisitos sobre datos relativos a los productos fitosanitarios que contienen microorganismos teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos más recientes, que han evolucionado significativamente”, materia a la que se encuentra consagrado. Además, indica la necesidad de tener en cuenta las evidencias en relación con el surgimiento de nuevos conocimientos científicos relacionados con la capacidad de resistencia de los microorganismos “para transferir genes de resistencia a los antimicrobianos a otros microorganismos que son patógenos y aparecen en ambientes europeos, que puede afectar a la efectividad de los antimicrobianos utilizados en la medicina humana o veterinaria” en conexión, también, con lo determinado con la Estrategia. Como consecuencia de lo anterior, la norma hace más específicos y ajustados al conocimiento científico actual los requisitos sobre datos.

Al respecto hay que destacar, además, el establecimiento de un registro de uso de productos fitosanitarios establecido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/564 de la Comisión de 10 de marzo de 2023, por lo que se refiere al contenido y el formato de los registros de productos fitosanitarios mantenidos por usuarios profesionales de conformidad con el Reglamento (CE) 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. A partir de este, se establece la obligación de que todo usuario profesional de productos fitosanitarios registre cada utilización que haga de estos en formato electrónico, utilizando un formato legible por máquina. Además, se establece expresamente la obligación de facilitar sin demora injustificada la información relativa con esta cuestión a la autoridad competente cuando sea requerida.

En tercer término, el objetivo planteado por la estrategia en relación a la reducción en un cincuenta por ciento del uso y riesgo de plaguicidas químicos para 2030. La utilización adecuada de estos productos no es una preocupación nueva en la Unión Europea, como demostró la adopción de la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. En virtud de este objetivo, se abrió un periodo de consultas en 2021. Es preciso destacar que el Parlamento ha elaborado una propuesta de Reglamento a partir del cual se derogaría la Directiva 2009/128/CE.

En relación a esta materia, hay que tener en cuenta, tanto la existencia de distintos Planes de Acción Nacionales sobre el uso sostenible de productos fitosanitarios (el último hasta 2024), como la relevancia que han ido alcanzando los indicadores de riesgo armonizado cuyos datos deben publicar los distintos países europeos desde la aprobación de la Directiva (UE) 2019/782 de la Comisión, de 15 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva

2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al establecimiento de indicadores armonizados de riesgo.

Además, hay que reseñar que, como hemos indicado en páginas precedentes, la Estrategia pretende proyectarse hacia dentro y hacia fuera de la Unión, por lo que la misma aludió expresamente a la necesidad de tener en cuenta “los aspectos ambientales al evaluar las solicitudes de tolerancias en la importación para sustancias plaguicidas que han dejado de estar aprobadas en la UE, respetando al mismo tiempo las normas y obligaciones de la OMC”<sup>25</sup>.

En cuarto término, la mejora del bienestar animal incluyendo lo relativo a su transporte y sacrificio. Esta modificación legislativa en relación a la normativa que ya existe –como el Reglamento 1099/2009 del Consejo de 24 de septiembre de 2009 relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza–, se articularía en relación al impulso a la garantía de las libertades animales reconocidas por la Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas y el Convenio Europeo para la Protección de los animales en explotaciones ganaderas (libertad de hambre y de sed, libres de molestias, libres de dolor, heridas y enfermedades, libertad de expresar un comportamiento normal y libertad de miedo y angustia).

Hay que destacar la aprobación en España del Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, que actualizó la normativa relativa a cuestiones tan diversas como la autorización y registro de transportistas, medios de transporte y contenedores, documentos exigidos, formación y el registro de personas, obligaciones de transporte y puntos de salida autorizados de la Unión Europea. Además, debemos reseñar que la PAC también ofrece incentivos destinados a este fin.

En quinto término, la consecución de que al menos un veinticinco por ciento de las tierras agrícolas de la Unión Europea se dediquen a la agricultura ecológica y que se incremente significativamente la acuicultura ecológica a partir de futuras directrices. Este objetivo, se concreta en buena medida a través de las acciones previstas por el “Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción

---

<sup>25</sup> Ello se tiene en cuenta en los pronunciamientos del Parlamento Europeo que pueden afectar a esta materia, de lo que podemos encontrar ejemplo en la [Resolución de 27 de abril de 2021, sobre el proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifican los anexos II, III y IV del Reglamento \(CE\) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo](#) por lo que respecta a los límites máximos de residuos de aclonifeno, acrinatrina, *Bacillus pumilus* QST 2808, clorantraniliprol, etirimol, lufenurón, pentiopirad, picloram y *Pseudomonas* sp., cepa DSMZ 13134 en determinados productos (D070113/03 – 2021/2590(RPS)).

Ecológica” (que se edifica sobre distintos pilares como la promoción del consumo –dentro del cual se prevén acciones formativas en centros escolares, la utilización para este fin de la contratación pública ecológica, la garantía de la trazabilidad o la prevención del fraude a partir de la colaboración público-privada– , el aumento de la producción –dentro de la PAC, debemos destacar los eco-régimenes, a los que se asigna de 2023 a 2027 al menos el veinticinco por ciento del presupuesto para pagos directos, pero además hay que destacar actividades en materia de información, certificación, investigación e innovación<sup>26</sup>– o la mejora de la sostenibilidad –a través de medidas como la promoción de la mejora del bienestar animal, promover el uso de semillas ecológicas y la reducción de la huella de carbono del sector o la reducción en el uso de plástico, agua y energía) o en la Estrategia sobre Biodiversidad, que tiene como finalidad garantizar la protección jurídica de, al menos, el treinta por ciento de la superficie terrestre y el treinta por ciento de la marina en el territorio de la Unión e incorporar corredores ecológicos en el marco de la creación de la Red Transeuropea de Espacios Naturales.

La producción ecológica se encuentra sometida a procedimientos de control en virtud de lo establecido por el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, relativo a los 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. Este, identifica como Autoridades de control ecológico a las organizaciones administrativas públicas “para la producción ecológica y el etiquetado de productos ecológicos de un Estado miembro a la que las autoridades competentes hayan atribuido, en su totalidad o en parte, sus competencias”. Más allá de las directrices generales establecidas por la Dirección General de la Industria Alimentaria perteneciente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en España son las comunidades autónomas las competentes en la supervisión de la producción ecológica.

Como manifestación de lo anterior, cabe traer a colación el contenido del Real Decreto 695/2022, de 23 de agosto, por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia, consecuencia directa tanto de la referencia como valor comunitario al bienestar de los animales en el artículo 13 del TFUE como de diversas normas en el ámbito del derecho privado (Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil) sobre el régimen jurídico de los animales.

---

<sup>26</sup> Ejemplos en este sentido son la utilización de la cadena de bloques o la creación de los “ecodistritos”.

Especial mención en materia de responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador merece también el Título IX de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que supone la transposición al ordenamiento jurídico español de 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 (en adelante, Directiva (UE) 2018/851), con las modificaciones que introdujo a la Directiva marco de residuos (Salamero Teixidó, 2022).

Por último, es preciso hacer referencia a que la Estrategia plantea la modificación a nivel europeo de los tipos de IVA para poder utilizarlos de forma específica en torno a la consecución de determinados fines, como en apoyo a la comercialización de frutas y verduras ecológicas. Así en algunos países de la Unión Europea los productos con un sello de calidad europeo como el de Agricultura Ecológica pueden estar exentos.

### **4.3. Régimen sancionador**

La puesta en marcha de todas las medidas anteriormente revisadas implica, en la medida que supone –en la mayor parte de los casos– la modificación de la legislación aplicable, la revisión del régimen sancionador previsto.

En relación al etiquetado, se hará precisa la necesidad de adaptar el régimen sancionador a las determinaciones de un futuro Reglamento regulador del etiquetado obligatorio armonizado que, como hemos indicado, previsiblemente avanzará en la homogeneización de un etiquetado en la Unión Europea que suponga una mayor transmisión de información en relación a dos ámbitos: el nutricional y el de la sostenibilidad del producto consumido. En este sentido, el propio Reglamento 2018/848 ya establece que los Estados habrán de articular medidas y regular las sanciones que puedan ser necesarias para evitar la utilización fraudulenta de las indicaciones a las que la norma hace referencia (artículo 41.3).

En el caso de España, la complejidad radica en que el establecimiento de este régimen, anteriormente contenido en el Título III de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, le corresponde en buena medida a las comunidades autónomas (en todo aquello que exceda de la competencia básica estatal reconocida por el artículo 149.1.13 CE en relación con las relativas a la ordenación general de la economía, la agricultura y sector agroalimentario, incluyendo cuestiones relativas a los principios generales del régimen sancionador y la clasificación de las sanciones, como indicó expresamente la Sentencia del TC 142/2016, de 21 de julio).

En materia de alimentación animal, implicaría la revisión del régimen sancionador actualmente comprendido en las leyes 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición y 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, modificando la tipología de las sanciones a partir de aspectos relativos a la autorización, el etiquetado y el uso de aditivos.

En relación a los productos fitosanitarios, es la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal la que contempla el régimen sancionador, que se vio considerablemente endurecido –en conexión con la normativa europea que anteriormente mencionamos– a partir de lo determinado por la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas. Este está condicionado a una necesidad de actualización constante, a partir de las revelaciones generadas por conocimientos científicos y técnicos sobre la presencia en la misma de microorganismos y su capacidad para transferir genes de resistencia antimicrobianos a otros microorganismos patógenos.

En el ámbito del uso de plaguicidas, hay que destacar que la Directiva 2009/128/CE se adaptó al ordenamiento jurídico español a partir de lo determinado por los Reales Decretos 1702/2011, de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, y 1311/2012 por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, conteniendo este último su régimen sancionador en el Capítulo XIII (que ha sido recientemente modificado en muchos apartados por el Real Decreto 92/2024, de 23 de enero, por el que se modifican diversos reales decretos relativos al sector de frutas y hortalizas, vitivinicultura y apicultura, y a la regulación de diferentes aspectos del ejercicio de la actividad agraria y de la gestión de la Política Agrícola Común). Este régimen sancionador debe estar, como indicamos con anterioridad, condicionado por la consecución de un resultado, como es la reducción en un cincuenta por ciento del uso y riesgo de plaguicidas químicos para 2030.

En relación al bienestar animal, es el Capítulo VI del Real Decreto 990/2022 el que establece un régimen sancionador acorde a las exigencias de la Unión Europea. Es preciso ahondar, a través del mismo, en la efectiva protección de la defensa de las libertades animales (libertad de hambre y de sed, libres de molestias, libres de dolor, heridas y enfermedades, libertad de expresar un comportamiento normal y libertad de miedo y angustia).

Especial mención merece, además, el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos, que además de mejorar el sistema

sancionador, plantea en la disposición adicional tercera la creación de una Mesa de coordinación sobre bienestar y protección de los animales mantenidos con fines agrarios y para la acuicultura.

Respecto a la agricultura ecológica, como autoridades de control ecológico en relación al control y la supervisión, son también las comunidades autónomas las encargadas tanto de aprobar el régimen sancionador a través de su legislación autonómica como de sancionar, si bien en ningún caso deben hacerlo a través de entidades privadas (que si ejercen funciones de certificación en algunas comunidades autónomas, como Andalucía –a partir de su integración en el Sistema de Información de la Producción Ecológica en Andalucía o SIPEA–, Castilla-La Mancha y Castilla y León). Lo contrario, significaría una vulneración de la determinación contenida en el artículo 25. 2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”<sup>27</sup>.

A nivel estatal, diversas normas han hecho referencia al régimen sancionador en directa conexión con las determinaciones contenidas en la normativa de la Unión Europea. Es el caso de la Ley 1/2024 de la calidad alimentaria de Galicia (artículos 87 a 116).

## **5. CONCLUSIONES**

Medio ambiente, agricultura y alimentación son materias que llevan dentro del ámbito de acción de la Unión Europea casi desde su nacimiento. Sobre estas, se han desarrollado diversas políticas atendiendo a intereses cruzados (como la seguridad alimentaria, la garantía de los derechos de los consumidores o la mejora en la situación de los productores). Estos, a su vez, convergen en una de las principales finalidades perseguidas desde su creación: la consecución de un mercado común en el que rijan las libertades de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

El de sostenibilidad, lleva tiempo siendo un principio transversal en la evolución legislativa de los ordenamientos estatal y europeo. Este, se proyecta sobre las dimensiones económica, medioambiental y social. Por lo tanto, también sobre

---

<sup>27</sup> Sobre el tratamiento del principio de Legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador pueden consultarse, entre otras, las sentencias 24/2004, de 24 de febrero, 332/2005, de 15 de diciembre, 12/2018, de 8 de febrero, 135/2018, de 13 de diciembre o 121/2021, de 2 de junio.

la política alimentaria. Su relevancia es especialmente intensa en la PAC post 2023.

En el contexto del Derecho administrativo global y la sociedad del riesgo y el marco de distintos conflictos bélicos y crisis sanitarias y medioambientales –que convive con un incesante incremento de la población mundial–, la preocupación por la alimentación –fundamentalmente en relación a la garantía de abastecimiento y el control de precios–, ha alcanzado una renovada importancia. La Estrategia “De la granja a la mesa”, en el marco del PV se articula como un condicionante directo de la política alimentaria en los países de la Unión Europea, alineándose directamente con la Agenda 2030 y los ODS. De hecho, se articula como parte de la estrategia de la Comisión para su implementación.

Pretende, esencialmente, garantizar la proyección del principio de sostenibilidad a lo largo de la cadena alimentaria. Además, tiene una relación directa con el concepto *One Health* que pretende optimizar la salud de personas, animales y ecosistemas a partir de la supervisión y monitorización de los vínculos estrechos de interdependencia que existen entre todos ellos.

Ello tiene implicaciones jurídico-administrativas que planean en materia de licencias y autorizaciones, control e inspección y régimen sancionador y, en relación a ámbitos tan diversos como la certificación sobre el origen y el contenido de los alimentos, el bienestar animal, el uso de plaguicidas y productos fitosanitarios o la lucha contra el desperdicio de alimentos (Armengol Rosinès, Salamero Teixidó, Plana Farran, 2020). Además, afecta transversalmente a la legislación europea en aspectos muy variados que se concretan en ámbitos que van desde la contratación pública (a partir de la promoción de la contratación pública ecológica), hasta la modificación de PAC.

De esta manera, la adopción de la Estrategia supone un incremento de la complejidad. Por ejemplo, implica la necesidad de incrementar la información proporcionada a través del etiquetado de alimentos (que debe ofrecer información sobre la sostenibilidad de los productos o su valor nutricional) o la de reformular con más habitualidad los parámetros con base en los que realizan los controles y se articulan las sanciones, en la medida en que se hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta conocimientos científicos y técnicos sobre la presencia en la misma de microorganismos y su capacidad para transferir genes de resistencia antimicrobianos a otros patógenos. Ello, requiere repensar, reforzar y posiblemente rediseñar los entes encargados de ejercer potestades administrativas a lo largo de la cadena alimentaria, para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos por la Estrategia, que persigue en última instancia incrementar las garantías para el consumidor. Esta labor, se hace

especialmente compleja en entornos descentralizados y no puede ni debe derivar directa o indirectamente en el trasvase del ejercicio de potestades administrativas del entorno público al privado.

A consecuencia de su implementación –y de manera similar a lo que supuso la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020– supone, más allá de un instrumento para impulsar un desarrollo económico basado en parámetros de sostenibilidad ambiental dentro del sector a nivel interno, un intento de diferenciarla e impulsar la sostenibilidad a nivel global.

No obstante, como han indicado distintos informes, conviene no perder de vista que ello puede tener consecuencias indeseadas tanto dentro como fuera de la Unión. El incremento de costes para la producción, el aumento del precio de productos agrícolas y la bajada en la productividad, son algunos de los problemas que pueden plantearse al sector agrario europeo. También para terceros países, muchos en vías de desarrollo, que abastecen a la Unión, en tanto no sean capaces de cumplir los parámetros exigidos. Estos, basan su crecimiento en buena medida en el sector primario por lo que, si lo que en última instancia se pretende es favorecer que también estos países tengan un desarrollo equilibrado y acorde con los ODS, sería esencial promocionar en origen la articulación de medidas equivalentes a las exigidas en el seno de la Unión, en lugar de bascular entre la limitación y el fomento de importaciones en relación a productos que no cumplan los parámetros que sí se exigen a los productores europeos.

Por su parte, en este mismo contexto, conectando con todo lo anterior pero incorporando matices de extraordinaria relevancia, resurge con fuerza –a nivel en primer término político y social y, con una proyección creciente, también en el ámbito legislativo– el concepto de soberanía alimentaria. Este, más allá de conectarse con las preocupaciones en torno al abastecimiento, reivindica el tratamiento singular de la alimentación y de todo lo que la rodea (desde su producción hasta su comercio), como una cuestión directamente vinculada a la dignidad humana.

Por todo lo anterior convendría reflexionar sobre la necesidad de repensar el contenido y la plasmación jurídico-administrativa de la Estrategia y ser flexibles en relación a su aplicación y posible modificación, en aras de limitar los posibles efectos adversos que puede generar su implementación sin ser permanentemente monitorizada y contrastada.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONS, G. Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy* 11, vol. 24, 2017 (disponible en internet en <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085>) (consultado el 12 de junio de 2024)
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. Los instrumentos normativos reguladores de las especificaciones técnicas en la Unión Europea: un breve ensayo de identificación de nuevas fuentes del derecho. *Revista General de Derecho Administrativo* 64, 2023.
- ARAGÃO, A. “Los alimentos como derecho humano y la protección del medio ambiente: perspectivas para un nuevo siglo” en GARCÍA URETA, A. M. y BOLAÑO PIÑEIRO, M. C.: *Nuevas perspectivas del derecho ambiental en el siglo XXI* Madrid: Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 77-99.
- ARMENTOL ROSINÈS, M. T., SALAMERO TEIXIDÓ, L. y PLANA FARRAN, M. “El desperdicio de alimentos como externalidad negativa: soluciones contenidas en la normativa francesa y propuestas para el caso español”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, vol. 11, 2020.
- ARNALTE ALEGRE, E. V. PAC y desarrollo rural. Una relación de amor-odio” en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* 803, 2002, pp. 45-60.
- BECKMAN, J., IVANIC, M. JELLIFFE, J. L., BAQUEDANO, F. G. y SCOTT, S. *Impactos en la economía y en la seguridad alimentaria por la reducción de insumos agrícolas en el marco de las estrategias “Del campo a la mesa” y de biodiversidad, en virtud del Pacto Verde de la Unión Europea*”, Washington DC: Servicio de Investigaciones Económicas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2020
- BREMMER, J., GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, A., JONGENEEL, R., HUITING, H. y STOKKERS, R. Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level, Wageningen University & Research, 2021 (disponible en <https://edepot.wur.nl/555349>) (consultado el 16 de enero de 2024).

- BOMBILLAR SÁENZ, F. M. Estructura, organización y funciones de la administración de la Unión Europea en materia de salud pública: Dos ejemplos: La Agencia Europea de Medicamentos y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria en PÉREZ GÁLVEZ, J. F. y BARRANCO VELA, R. (Dir.): *Derecho y salud en la Unión Europea*, Comares: Granada. 2013.
- BOYSEN, O, GRINSTED JENSEN, H. y MATTHEWS, A. “Impact of EU agricultural policy on developing countries: a Uganda case study”, *The Journal of International Trade & Economic Development* 3, vol. 25, 2016, pp. 377- 402. DOI:[10.1080/09638199.2015.1069884](https://doi.org/10.1080/09638199.2015.1069884) (consultado el 12 de junio de 2024)
- BOURGES, L. A., GONZÁLEZ ACEBES, B. y MUÑIZ ESPADA, E. Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 64, Segunda Época, 2014, pp. 7 - 32.
- BRUNORI, G., AVERMAETE, T., BARTOLINI, F., BRZEZINA, N., GRANDO, S., MARSDEN, T., MATHIJS, E., MORAGUES-FAUS, A. y SONNINO, R. Small farming and food and nutrition security. *Innovation for Sustainability (Research in Rural Sociology and Development, Vol. 25)*, Emerald Publishing Limited, Bingley. 2020. pp. 19 - 38.
- CLAY, E. Food Security: Concepts and Measurement, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages Rome, 11-12 July 2002. (Chapter 2 de Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages), FAO: Roma, 2003.
- COATES, J. Build it back better: Deconstructing food security for improved measurement and action. *Global Food Security* 3, Vol. 2, 2013, pp. 188 – 194 (disponible en internet en <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.05.002>) (consultado el 12 de junio de 2024)
- DESMARAIS, A. A. Soberanía alimentaria: algunas ideas iniciales y cuestiones para la investigación. en REBATO OCHO, E., LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.): *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario*, Tirant lo blanch: Valencia, 2018. pp. 193-208.
- EHRLICH, P. R. *The population bomb*, Nueva York: Ballantine books, 1968.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la estrategia de desarrollo y al Tratado de Lisboa. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 13. 2008. pp. 15 – 47.
- FERNÁNDEZ DEL HOYO, J.J. *La política agraria común y sus reformas*, Ramón Areces: Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. *Revista de Derecho de la Unión Europea* 26, 2014. pp. 17 – 40.
- FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. Discriminación positiva como recurso contra la despoblación del medio rural: los canales cortos de comercialización agroalimentaria. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 57, 2021. pp. 253 - 280.
- FRANCH SAGUER, M. La seguridad alimentaria: las agencias de seguridad alimentaria, *Revista de Administración Pública* 159. 2002. pp. 315 - 340
- GARCÍA JIMÉNEZ, A. La protección jurídica y administrativa de las abejas. *Actualidad Jurídica Ambiental* 80, 2018.
- GARCÍA LUPIOLA, A. Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética. *Cuadernos Europeos de Deusto* 68, 2023. pp. 33 - 67. (disponible en internet en <https://doi.org/10.18543/ced.2697>) (consultado el 12 de junio de 2024)
- GARCÍA-BUSTELO MARTÍNEZ, M. y DE LEÓN ARCE, A. Análisis institucional de la seguridad alimentaria en la Unión Europea: Las Agencias de seguridad alimentaria. *Estudios sobre consumo* 67, 2003, pp. 65 – 89
- GORDILLO, G. y MÉNDEZ JERÓNIMO, O. (*Seguridad y soberanía alimentaria*, FAO: ROMA, 2013, Roma, (disponible en internet en <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>, (consultado el 8 de agosto de 2023)
- HAZEKAMP, A. y DORFMANN, H. (2020) *Informe A9-0271/2021 sobre una Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (2020/2260(INI))*, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0271\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0271_ES.html), consultado el 13 de agosto de 2023.

HENNING, C. y WITZKE, P. *Economic and Environmental impacts of the Green Deal on the Agricultural Economy: A Simulation Study of the Impact of the F2F Strategy on Production, Trade, Welfare and the Environment based on the CAPRI-Model*, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel & Euro Care, Grain Club, Kiel, 2021, (disponible en <https://vakbladvoedingsindustrie.nl/storage/app/media/Rapporten/RAPPORTEN%202021/VOE-2021-OKT-KIEL.pdf>) (consultado el 16 de enero de 2024).

HERNÁNDEZ SAN JUAN, I. “La cadena soberana y próxima”, GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., JORDANO FRAGA, J. LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.): *Observatorio de políticas ambientales 2023*, Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, 2023, págs. 621-647

JAROSZ, L. Comparing food security and food sovereignty discourses, *Dialogues in Human Geography* 2, vol. 4., 2014, 212-217. DOI:[10.1177/2043820614537161](https://doi.org/10.1177/2043820614537161) (consultado el 12 de junio de 2024)

LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN, J. La agricultura española en la nueva PAC post 2013. Entre una UE indefinida y unos mercados globales”, *Mediterráneo económico* 20. 2011. pp. 255 -273.

MARTÍN MATEO, J. R. “La calidad de vida como valor jurídico”, *Revista de Administración Pública* 117, 1988, pp. 51-70. (disponible en internet en <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-117-septiembre-diciembre-1988/la-calidad-de-vida-como-valor-juridico-2>) (consultado el 12 de junio de 2024)

MARTÍNEZ DALMAU, R. El giro egocéntrico en Naciones Unidas y en la Unión Europea: la Agenda 2030 y el pacto verde europeo en MARTÍNEZ DALMAU, R. (Dir.): *La lucha contra el cambio climático y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza: sinergias de la cooperación mediterránea: Actas del congreso celebrado en la Universitat de València los días 29 y 30 de junio de 2022*, Pireo: Valencia, 2022

MASSOT MARTI, A. Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023. Un análisis institucionalista en *Economía agraria y recursos naturales* 2, vol. 22, 2022. pp. 5-29.

MATTHEWS, A. “The European Union’s Common Agricultural Policy and Developing Countries: the Struggle for Coherence”, *Journal of European*

*Integration* 3, Vol. 30, 2008, pp. 381-399.  
<https://doi.org/10.1080/07036330802141998> (consultado el 12 de junio de 2024)

MAYOR ZARAGOZA, F., FARIÑAS GUERRERO, F. y VEGA GARCÍA, S.: *One health. Cambio climático, contaminación ambiental y el impacto sobre la salud humana y animal*. Zaragoza: Amazing Books.

NÈGRE, F. “La financiación de la PAC”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2023*, 2023, (disponible en internet en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac#:~:text=Mientras%20que%20a%20principios%20de,para%20este%20período%202021%2D2027>, consultado el 13 de agosto de 2023) (consultado el 10 de junio de 2024)

PÉREZ DE LAS HERAS, B. “La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática. Retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París”, *Revista Española de Derecho Internacional* 72, 2020, pp. 117 – 141.

RICHES, G. Alimentos desechados para personas que padecen hambre: caridad corporativa alimentaria, solidaridad crítica y derecho a la alimentación en REBATO OCHO, E., LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.): *Derecho a una alimentación adecuada y despilfarro alimentario*, Tirant lo blanch: Valencia, 2018, Pp. 61-88

OANTA, G. A. Las agencias europeas de tercera generación y su papel en la evaluación de los riesgos alimentarios para el consumidor comunitario. El caso de la autoridad europea de seguridad alimentaria” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.) *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons: Madrid, 2008, pp. 523 - 540

OÑATE, J. J., ACEBES, P. y OLEA, P. P. “Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez” en *Ecosistemas. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente* vol. 32, Extra 1, 2023. Disponible en <https://doi.org/10.7818/ECOS.2495> (consultado el 13 de enero de 2024).

- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. y FERRARO, A. E. Un nuevo urbanismo para Europa: los fondos europeos de recuperación y su proyección en el futuro de las ciudades. *Actualidad jurídica ambiental* 123, 2022. Disponible en <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00182> (consultado el 12 de junio de 2024).
- REBOLLO PUIG, M. *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, MAP: Madrid, 1989.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L. “La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Extra 21*, 2022 [Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril)], págs. 181-216.
- SCHIAVO, M., LE MOUËL, CH., POUX, X. y AUBERT, P.-M. “Reaching the Farm to Fork objectives and beyond: impacts of an agroecological Europe on land use, trade and global food security”, *Policy Brief*, IDDRI – INRAE, 2021 (disponible en [https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202107-PB0621-TYFA%20World\\_1.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202107-PB0621-TYFA%20World_1.pdf) ) (consultado el 16 de enero de 2024).
- WEINGÄRTER, L. “The Concept of Food and Nutrition Security” en KLENNERT, K. (Ed.): *Achieving Food and Nutrition Security: Actions to Meet the Global Challenge*, InWEnt, Starnberg, 2005, pp. 1-28
- ZIEGLER, J., GOLAY, C., MAHON, C. y WAY, S.-A. *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned* Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2011

# COMENTARIOS

Génesis Doménica Zurita Lara; María Victoria Molina Torres

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de septiembre de 2024*

**LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS, ANÁLISIS  
DE SENTENCIA 185-20JP/21**

NATURE AS SUBJECTS OF RIGHTS, ANALYSIS OF JUDGMENT 185-  
20JP/21

**Autora:** Génesis Doménica Zurita Lara, estudiante de la Carrera de Derecho Universidad Indoamérica, Ambato (Ecuador), [gzurita3@indoamerica.edu.ec](mailto:gzurita3@indoamerica.edu.ec) ; [genita967@gmail.com](mailto:genita967@gmail.com). ORCID: [0009-0001-1382-2252](https://orcid.org/0009-0001-1382-2252)

**Autora:** María Victoria Molina Torres, Doctora en medio ambiente, docente titular de la cátedra de Derecho Ambiental, directora académica de la modalidad virtual, Universidad Indoamérica, Ambato (Ecuador), [mariamolina@uti.edu.ec](mailto:mariamolina@uti.edu.ec). ORCID: [0000-0003-3785-7916](https://orcid.org/0000-0003-3785-7916)

**Fecha de recepción:** 16/09/2024

**Fecha de aceptación:** 20/09/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00381>

**Resumen:**

Este artículo aborda el problema jurídico de reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos en el marco jurídico actual, destacando un cambio paradigmático en la protección de la naturaleza en Ecuador. Con la Constitución de 2008, la naturaleza pasó de ser un "objeto de protección" a un ente con derechos propios. La sentencia 1185-20-JP/21 se utiliza como caso de estudio para analizar estas implicaciones legales y prácticas. La sentencia trata sobre la vulneración de derechos debido a proyectos de riego sin consulta ambiental adecuada, subrayando la importancia del caudal ecológico. La Corte Constitucional reafirma la interdependencia entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, destacando la necesidad de un enfoque sistémico para la protección ambiental. Se revisan antecedentes legales y jurisprudenciales clave para contextualizar este reconocimiento, evaluando cómo impacta en el sistema

legal y en la protección ambiental, y analizando la exigibilidad de estos derechos a través de mecanismos judiciales. La sentencia establece un precedente crucial para la gestión sostenible de recursos naturales y refuerza la importancia de proteger los derechos de la naturaleza para asegurar un futuro sostenible para todas las generaciones.

**Abstract:**

This article addresses the legal issue of recognizing nature as a subject of rights within the current legal framework, highlighting a paradigm shift in the protection of nature in Ecuador. With the 2008 Constitution, nature transitioned from being an "object of protection" to an entity with its own rights. The ruling 1185-20-JP/21 is used as a case study to analyze these legal and practical implications. The ruling deals with the violation of rights due to irrigation projects without adequate environmental consultation, emphasizing the importance of ecological flow. The Constitutional Court reaffirms the interdependence between the rights of nature and human rights, highlighting the need for a systemic approach to environmental protection. Key legal and jurisprudential precedents are reviewed to contextualize this recognition, evaluating its impact on the legal system and environmental protection, and analyzing the enforceability of these rights through judicial mechanisms. The ruling establishes a crucial precedent for the sustainable management of natural resources and reinforces the importance of protecting the rights of nature to ensure a sustainable future for all generations.

**Palabras clave:** Objeto. Sujeto. Derechos. Naturaleza. Precedentes. Contaminación. Jurisprudencia.

**Keywords:** Object. Subject. Rights. Nature. Precedents. Contamination. Jurisprudence.

**Índice:**

1. Introducción
2. Desarrollo
  - 2.1. Antecedentes Legales y Jurisprudenciales
  - 2.2. La Naturaleza como sujeto de Derechos
3. Análisis y evolución de la sentencia 185-20jp/21
  - 3.1. Argumentos jurídicos y fundamentos de la sentencia
  - 3.2. Impacto e implicaciones legales
4. Críticas y controversias
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

**Index:**

- 1. Introduction**
- 2. Development**
  - 2.1. Legal and Jurisprudential Antecedents**
  - 2.2. Nature as a Subject of Rights**
- 3. Analysis and evolution of judgment 185-20JP/21**
  - 3.1. Legal arguments and grounds for the judgment**
  - 3.2. Impact and Legal Implications**
- 4. Criticisms and controversies**
- 5. Conclusions**
- 6. Bibliographical references**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Hasta la Constitución de la República del Ecuador de 1998, la naturaleza se consideraba exclusivamente un objeto de protección dentro del contexto del medio ambiente. Este enfoque se centraba en un desarrollo sostenible que garantizara un entorno saludable y equilibrado. Desde esta perspectiva antropocéntrica, la naturaleza se relegaba a ser simplemente un medio, con un énfasis en el marco económico y comercial que proporcionaba.

Para Ávila, (2010), a lo largo del desarrollo del pensamiento occidental, siempre han coexistido diferentes maneras de entender la naturaleza. Según la filosofía andina, la naturaleza y el ser humano no son entidades separadas. Proteger los derechos de la naturaleza equivale a proteger a los seres humanos, y viceversa. No basta con establecer los derechos de la naturaleza; es necesario ir más allá de estas distinciones que, al separar, debilitan una visión holística de la existencia, la vida y el universo.

En las últimas décadas, la relación entre los seres humanos y la naturaleza ha cambiado profundamente. Tradicionalmente, el entorno natural se concebía como un recurso para ser explotado y protegido según las necesidades humanas. Sin embargo, el reconocimiento de la crisis ambiental global ha impulsado un nuevo enfoque que ve la naturaleza como un sujeto de derechos. Este cambio conceptual tiene implicaciones significativas para cómo las sociedades se relacionan con el medio ambiente y gestionan sus recursos naturales.

Ecuador ha sido pionero en este movimiento al incorporar los derechos de la naturaleza en su Constitución de 2008. Este marco legal no solo protege los ecosistemas, sino que también reconoce su valor intrínseco,

independientemente de su utilidad para los humanos. Esta transformación jurídica y constitucional refleja una visión holística y biocéntrica que sitúa a la naturaleza como un componente esencial digno de protección.

La inclusión de los derechos de la naturaleza en la Constitución ecuatoriana implica un compromiso estatal de respetar y restaurar los ecosistemas naturales. Este enfoque conlleva el desarrollo de políticas públicas y normativas específicas que faciliten la aplicación de estos derechos, así como la promoción de prácticas sostenibles que minimicen el impacto ambiental de las actividades humanas. La implementación de estos principios requiere la colaboración de actores sociales, como el gobierno, las comunidades locales y el sector privado.

A nivel internacional, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza por parte de Ecuador ha inspirado a otros países y regiones a adoptar enfoques similares. Ejemplos notables incluyen la Ley de Derechos de la Madre Tierra en Bolivia y el reconocimiento legal del río Whanganui en Nueva Zelanda como una entidad con derechos. Estas iniciativas reflejan un movimiento global hacia una mayor armonía entre la humanidad y la naturaleza, promoviendo una convivencia sostenible y equitativa.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar en profundidad la sentencia 1185-20-JP/21, con un enfoque especial en su impacto tanto en el ámbito social como en el legal. El origen de esta sentencia radica en una disputa entre los comuneros del río Aquepi, en Santo Domingo de los Tsáchilas, y las autoridades de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Gobierno Autónomo Descentralizado provincial. Los comuneros, preocupados por su salud, el agua, un ambiente sano y los derechos de la naturaleza, presentaron una Acción de Protección contra la autorización de un proyecto de riego que ponía en riesgo su sustento y entorno.

La Corte Constitucional, en su fallo, no solo reconoció al río Aquepi como sujeto de derechos, sino que también enfatizó la necesidad imperativa de conservar su caudal ecológico. Determinó que tanto SENAGUA como el GAD provincial violaron los derechos de los comuneros al no realizar una consulta ambiental adecuada, lo que comprometió el equilibrio del ecosistema y la coexistencia armónica entre los seres humanos y la naturaleza. Esta sentencia destaca, además, la estrecha interrelación entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, subrayando que la protección del medio ambiente es fundamental para asegurar un futuro sostenible y equitativo.

Los Tribunales en diversos países han comenzado a interpretar y aplicar estos principios, creando precedentes que fortalecen la protección ambiental. Decisiones judiciales que reconocen a ríos y otros ecosistemas como sujetos de

derechos representan un avance significativo en la justicia ambiental y ofrecen nuevas herramientas legales para la conservación de la biodiversidad.

Además de los avances legales y judiciales, la educación y la sensibilización pública juegan un papel crucial en la promoción de los derechos de la naturaleza. La incorporación de estos conceptos en los sistemas educativos y en las campañas de concienciación pública es fundamental para fomentar una cultura de respeto y cuidado hacia el medio ambiente. La participación de la ciudadanía es esencial para garantizar que los derechos de la naturaleza se respeten y se integren en las prácticas cotidianas, junto con la creación de marcos legales robustos, la formación de jueces y abogados especializados, y la colaboración internacional para enfrentar desafíos comunes como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Al adoptar una visión global y cooperativa, es posible avanzar hacia un futuro en el que los derechos de la naturaleza sean una realidad tangible y efectiva.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1. Antecedentes Legales y Jurisprudenciales**

En el campo del derecho, el Ecuador marcó un hito significativo al convertirse en el primer país en incluir y reconocer los derechos de la naturaleza en su Constitución de 2008. Este cambio representó un giro radical, ya que anteriormente la naturaleza era considerada como objeto de derechos, concepción que se elimina totalmente al reconocerla ya no como una mera espectadora, sino como la protagonista de sus propios derechos, con la concepción de sujeto de derechos. Este reconocimiento no solo tiene un enfoque social, o cultural, el verdadero enfoque conlleva una nueva responsabilidad por parte del Estado, quien deberá trabajar para garantizar el respeto, cumplimiento y preservación de estos derechos recién incorporados.

Posterior a este reconocimiento hecho por el Ecuador respecto a los derechos de la naturaleza, este tema se ha convertido en materia de análisis, tanto así que, en las últimas décadas, varios países han cambiado su concepción respecto a la naturaleza y han llevado a cabo varios reconocimientos, que han sentado las bases para la protección y preservación del medio ambiente, de entre los más destacados encontramos los siguientes:

En América del Sur ordenamientos jurídicos como Ecuador con la Constitución de Ecuador de 2008 y Bolivia con la Ley de Derechos de la Madre Tierra de Bolivia (2010) han establecido un precedente significativo al reconocer expresamente a la naturaleza como sujeto de derechos. Estos documentos

legales no solo otorgan derechos a la naturaleza, sino que también imponen responsabilidades al Estado para generar políticas públicas, y un marco normativo a través del cual se busque garantizar su preservación y protección.

A nivel internacional, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo estableció los principios fundamentales de los derechos ambientales, marcando un hito en la percepción de la naturaleza como sujeto de derechos inherentes. Este documento, adoptado en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, sentó las bases para futuros desarrollos legales y judiciales en este ámbito. Además, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) resaltan la importancia de conservar la biodiversidad y abordar el cambio climático como aspectos clave de los derechos de la naturaleza a nivel global.

En el ámbito judicial, decisiones como la del caso de la Corte Constitucional de Colombia, donde se reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, ilustran cómo los tribunales están empezando a interpretar y aplicar los principios de los derechos de la naturaleza en la protección de recursos naturales específicos. Asimismo, el caso de los ríos Whanganui en Nueva Zelanda y el caso de la Amazonía ecuatoriana son ejemplos adicionales de cómo los sistemas judiciales están reconociendo la importancia de atribuir derechos legales a entidades naturales específicas y asegurar su protección frente a actividades humanas perjudiciales.

Para Arling (2024), los derechos de la naturaleza han ido ganando prominencia en documentos internacionales. Por ejemplo, desde 2009, la Organización de las Naciones Unidas ha establecido el Programa de Armonía con la Naturaleza, el cual regularmente adopta resoluciones e informes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), en su opinión Consultiva aborda la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. En esta opinión, la CIDH reconoce que el derecho a un medio ambiente sano es fundamental para la existencia digna de los seres humanos y establece que este derecho protege la naturaleza de manera autónoma, independientemente del impacto directo sobre las personas.

Estos antecedentes legales y jurisprudenciales subrayan la evolución en la percepción y protección de los derechos de la naturaleza en todo el mundo. A medida que más países reconocen la importancia de preservar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, es probable que esta tendencia continúe evolucionando, dando lugar a un marco legal y judicial más sólido para la protección de la naturaleza.

Actualmente en el Ecuador, es fundamental destacar la importancia de interpretar las normas constitucionales desde una perspectiva que abarque la integralidad del texto. En este sentido, el principio del *sumak kawsay*, emerge como un elemento crucial para comprender el sentido y alcance de los preceptos constitucionales, especialmente en lo que respecta a los derechos de la naturaleza. Su percepción es compleja e indeterminada, lo que ha dado lugar a debates significativos sobre su definición y aplicabilidad. Entre las corrientes principales que han surgido en este debate se encuentran el enfoque socialista-estatista, el ecologista y el indigenista, cada uno con perspectivas distintas sobre la gestión política, la preservación ambiental y la autodeterminación indígena.

Barahona (2020) manifiesta que es importante resaltar que el *sumak kawsay* es una categoría transversal en la Constitución ecuatoriana, derivada principalmente de la cosmovisión indígena. Su construcción se basa en una comprensión holística y armoniosa de la vida, que reconoce la interdependencia entre los seres humanos y la naturaleza<sup>1</sup>.

Dentro de este cambio radical en la concepción de la naturaleza, los pueblos indígenas juegan un papel fundamental, ya que a través de su cosmovisión y sus prácticas tradicionales nos permiten tener una visión más amplia y a la vez una comprensión profunda de la naturaleza como sujeto de derechos, desafiando paradigmas antropocéntricos y liberales. Las estructuras míticas, la cosmología y las prácticas sociales y económicas de los pueblos indígenas están arraigadas en principios ecológicos, con el objetivo de conservar los recursos naturales y mantener un equilibrio ecológico. Estas comunidades mantienen una relación respetuosa y armónica con la naturaleza, reconociendo la importancia vital de cada elemento natural.

No se trata solo de un cambio de paradigma a nivel social, sino que, como producto de estos cambios, existen decisiones judiciales donde los tribunales defienden de manera integral los derechos de la naturaleza, imponiendo restricciones a actividades que de alguna forma la dañen. A la par, se han implementado políticas de conservación como el programa Socio Bosque, que incentiva a las comunidades y propietarios de tierras a conservar los bosques a cambio de compensaciones económicas. Este programa busca reducir la deforestación y proteger la biodiversidad de la Amazonía. También se promueven energías renovables, particularmente hidroeléctricas, para reducir la dependencia de combustibles fósiles. Proyectos como la central hidroeléctrica

---

<sup>1</sup> Barahona (2020) señala que el "*sumak kawsay*", derivado de la cosmovisión indígena, es una categoría transversal en la Constitución ecuatoriana, basada en una comprensión holística y armoniosa de la interdependencia entre humanos y naturaleza.

Coca Codo Sinclair reflejan este compromiso, aunque también han generado debates sobre sus impactos ambientales y sociales.

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza hace que nos planteemos la interrogante sobre su exigibilidad mediante los mecanismos contemplados en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Respecto a esta última norma mencionada, destacamos la existencia de ciertas garantías jurisdiccionales, a través de las cuales busca dar respuesta a vulneración de derechos contra la naturaleza y de igual forma dotar de medidas como la reparación, y restitución de los derechos afectados, este tipo de mecanismos conllevan a que entes jerárquicamente superiores como la Corte Constitucional una de las máximas instancias del Ecuador se pronuncie y establezca jurisprudencia sobre el sentido y alcance de estos derechos en casos específicos. En este contexto, la Corte ha emitido diversos fallos en los cuales ha analizado diferentes casos, diferentes posturas frente a un mismo evento todo esto ha permitido que actualmente existan criterios legales relativos a estos derechos, especialmente en cuanto a su titularidad, ejemplificados en sujetos como manglares, ríos, bosques y animales.

## **2.2. La Naturaleza como sujeto de Derechos**

Para Wolkmer, (2016), el primer enfoque, tanto internacional como local, consideraba a la naturaleza como un recurso destinado al beneficio humano. Este enfoque se centraba en la utilización sostenible de los recursos naturales para garantizar la subsistencia de la sociedad. Sin embargo, tendía a ver la naturaleza como un objeto de protección, no como un sujeto con derechos propios. Esta perspectiva podía derivar en una visión utilitarista y mercantilizada de la naturaleza, donde la satisfacción de las necesidades humanas prevalecía sobre la protección del entorno natural.

Años después, surgió un nuevo paradigma que integra perspectivas de consumo y coexistencia complementaria con la naturaleza. Este enfoque reconoce la importancia intrínseca de la naturaleza y promueve un diálogo entre conocimientos y saberes para su protección integral. Busca la convergencia de diversas visiones para fomentar una convivencia armoniosa entre el ser humano y la naturaleza, reconociendo a esta última como un sujeto con derechos inherentes.

Es evidente la necesidad de un marco normativo y judicial para definir y proteger los derechos de la naturaleza. El diseño legal debe formalizar estos enfoques, siendo crucial el papel del parlamento. Asimismo, el intérprete constitucional tiene la función de determinar el contenido de estos derechos, y la jurisprudencia constitucional es la principal herramienta para delimitar su

alcance. Hasta ahora, la jurisprudencia se ha centrado más en la legalidad de la explotación de recursos no renovables que en los derechos de la naturaleza.

May y Daly (2021) defienden los derechos de la naturaleza desde el "environmental constitutionalism", sugiriendo que estos derechos están positivados para preservar las futuras generaciones humanas. Esta posición simplifica el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, asimilándolos al derecho ambiental sin considerar plenamente el ámbito antropocéntrico necesario para la discusión.

El "environmental constitutionalism" se centra en la idea de que los derechos de la naturaleza están codificados para asegurar la supervivencia y el bienestar de las generaciones humanas futuras. Esto implica una visión instrumental de la naturaleza, donde su protección se justifica principalmente por los beneficios que aporta a la humanidad. Sin embargo, este enfoque puede ser limitado, ya que no siempre considera a la naturaleza como un sujeto de derechos en sí misma, independiente de su utilidad para los humanos. Este contraste y la visión indígena de los Huaorani subraya la necesidad de un marco legal que no solo proteja la naturaleza por su valor utilitario, sino que también reconozca su valor intrínseco. Integrar estas visiones podría llevar a un enfoque más equilibrado y respetuoso hacia la naturaleza, promoviendo políticas y leyes que reflejen una comprensión más profunda y completa de la interdependencia entre los seres humanos y su entorno.

También se plantea la jerarquía entre lo sobrenatural y lo cultural, con lo sobrenatural ocupando un lugar superior, reflejando una concepción en la que lo espiritual tiene preeminencia sobre lo humano y lo cultural. Se sugiere la necesidad de reeducar al ser humano para comprender la naturaleza como un componente "sobrenatural" y reconocerla como parte integral de nuestra existencia. Esto implica revisar la visión tradicional que coloca a la humanidad por encima de la naturaleza, abogando por una relación más equitativa y respetuosa.

Se presentan algunos pueblos, como los Huaorani, como alternativas al paradigma de vida urbana o rural, sugiriendo que imitar sus prácticas podría ser beneficioso para la supervivencia. Esto implica una crítica al estilo de vida moderno y una valoración de las prácticas tradicionales que integran la naturaleza de manera más armoniosa. Se explora el concepto de Pachamama, destacando su significado holístico que incluye tanto la madre tierra como una totalidad que engloba lo natural y lo humano.

Según la Constitución, (2008), los derechos de la naturaleza implican el respeto total a su existencia, la preservación y regeneración de sus ciclos vitales y

procesos naturales, así como la restauración como medio de reparación integral. Esta interconexión de derechos constitucionales se basa en la aplicación de los principios de precaución, prevención y restricción para salvaguardar su integridad.

### **3. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA SENTENCIA 185-20JP/21**

Los antecedentes que sirvieron como base y fundamento para la emisión de la sentencia número 185-20JP/21, se centran en la existencia de una disputa legal entre los comuneros aledaños al río Aquepi, ubicado en Santo Domingo de los Tsáchilas, y las autoridades competentes, representadas por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) provincial. Los comuneros presentaron una Acción de Protección argumentando que la autorización de aprovechamiento del caudal del río Aquepi para un proyecto de riego, concedida al GAD provincial, vulneró sus derechos a la salud, al agua, a un ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la consulta previa y principalmente los derechos de la naturaleza.

En un primer momento, la Corte Constitucional ratificó la capacidad de las autoridades jurisdiccionales para recibir y conocer la acción de protección planteada en favor de elementos específicos de la naturaleza, y de igual forma reconoció la necesidad de identificar ciertas características tanto de estos pueblos donde se destaca su identidad, ubicación, contexto, y de igual forma con el río donde será necesario identificar, su ciclo vital, estructura, funciones y procesos evolutivos.

En este mismo contexto se reconoció que el río Aquepi es sujeto y titular de derechos, en particular, los derechos a la preservación de su caudal ecológico, basado en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, donde se hace referencia a la conservación del agua, enfocado en los derechos de la naturaleza, reconocidos en la Constitución.

Una vez analizado el caso, y escuchado a las partes la Corte Constitucional emite una sentencia a través de la cual declara que tanto SENAGUA como el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneraron los derechos de los habitantes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi, específicamente al no realizar una consulta ambiental sobre el diseño, implementación y ejecución del “Proyecto de riego Unión Carchense” y el

“proyecto alternativo MULTIPROPÓSITO AQUEPI”, que derivara a otras posteriores afectaciones.<sup>2</sup>

La sentencia subraya que el abuso de un recurso natural como un río podría generar conflictos sociales o ambientales que afectan la armonía del ecosistema y la convivencia entre el ser humano y la naturaleza. Se enfatiza que los ríos son elementos dinámicos e integradores que cumplen diversas funciones ecosistémicas, y cualquier afectación a un río podría tener repercusiones en todo el ecosistema del que forma parte. La Corte argumenta que, aunque el reconocimiento general de la naturaleza como sujeto de derechos no requiere reconocimientos específicos, la especificación de las protecciones a cada elemento es razonable y útil para establecer medidas de protección y reparación.

Además, se discute la importancia del caudal ecológico como un elemento fundamental para la salud del ecosistema del río y se mencionan mediciones divergentes del mismo. La naturaleza, al ser reconocida como sujeto de derechos, posee derechos intrínsecos que deben ser protegidos y respetados, tales como el derecho a existir, persistir y regenerar sus ciclos vitales. Esto va más allá de considerarla simplemente como un recurso a ser explotado y promueve un enfoque más holístico de la conservación ambiental.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es que la sentencia destaca la interdependencia entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos. La protección del medio ambiente es esencial para garantizar el derecho a un ambiente sano, el acceso al agua, la seguridad alimentaria y la justicia ambiental. Esta relación es particularmente relevante para las comunidades indígenas y locales que dependen directamente de los recursos naturales. La Corte subraya que la protección de los derechos de la naturaleza es, en última instancia, una forma de proteger los derechos humanos y asegurar un futuro sostenible para todas las generaciones.

La interdependencia entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos en Ecuador es evidente en su jurisprudencia y marco constitucional, especialmente en la Constitución de 2008 que reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos. Este reconocimiento establece un vínculo indisoluble entre la salud del ecosistema y el bienestar humano. La protección del derecho a un ambiente sano es fundamental para asegurar otros derechos básicos como la

---

<sup>2</sup> En este contexto, se reconoció que el río Aquepi es sujeto de derechos, especialmente a la preservación de su caudal ecológico. La Corte Constitucional declaró que SENAGUA y el GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneraron los derechos de los habitantes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi al no realizar una consulta ambiental sobre los proyectos de riego.

salud, el agua y la alimentación. Además, la consulta previa a comunidades indígenas y locales sobre proyectos que afecten el medio ambiente garantiza la protección de sus derechos culturales y territoriales, asegurando una gestión sostenible y equitativa de los recursos naturales.

La conservación de ecosistemas y biodiversidad es vital para la seguridad alimentaria y el acceso al agua, destacando la importancia de los derechos de la naturaleza en mantener estos recursos saludables. La justicia ambiental también refleja esta interdependencia, promoviendo una distribución equitativa de beneficios y cargas ambientales, y reconociendo que las comunidades vulnerables sufren más los efectos de la degradación ambiental. El principio del "Sumak Kawsay" o Buen Vivir, arraigado en la cosmovisión indígena, promueve una visión de desarrollo en armonía con la naturaleza, integrando los derechos humanos y ambientales para un futuro sostenible y justo.

### 3.1. Argumentos jurídicos y fundamentos de la sentencia

La Sentencia No. 1185-20-JP/21 representa un avance significativo en la protección legal de los ecosistemas en Ecuador al reconocer los derechos del río Aquepi. Este reconocimiento no solo fortalece el marco jurídico para la protección ambiental, sino que también establece un precedente crucial para la gestión sostenible de los recursos naturales.

La Corte Constitucional enfatiza la necesidad de un enfoque sistémico para entender y proteger los elementos interrelacionados de la naturaleza, subrayando la importancia de una convivencia armoniosa entre el ser humano y el medio ambiente. La sentencia fundamenta este reconocimiento en el artículo 71 de la Constitución del Ecuador, que establece los derechos de la naturaleza, y se alinea con principios del derecho ecológico y con precedentes internacionales como el caso del río Atrato en Colombia. Este enfoque resalta la interdependencia de los ecosistemas y la necesidad de preservar su integridad para garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Sobre el análisis de la consulta ambiental en el caso del río Aquepi., considero que este no se encuentra bien enfocado, ya que si bien tiene como base lo establecido en la Constitución ecuatoriana, se deberían haber tomado como referencia algunos otros casos a nivel Internacional, que permitan que se lleve a cabo un análisis comparado, por ejemplo uno documento que aporta mucho para este caso es el Acuerdo de Escazú, dentro de cual se menciona que cualquier decisión estatal que afecte al medio ambiente debe ser consultada con la comunidad potencialmente afectada, garantizando una participación informada y oportuna. La Corte subraya que la consulta ambiental es distinta de la consulta previa a los pueblos indígenas, aunque ambas comparten

estándares de derechos humanos. En este caso, la falta de una consulta adecuada representó una vulneración de derechos fundamentales, incluyendo el derecho a un ambiente sano y a la tutela judicial efectiva.

Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, que es otro de los derechos analizados, se destaca la importancia de que las autoridades judiciales al momento de llevar un proceso y a analizar un caso lo hagan conforme lo señala la ley es decir que consideren todos los argumentos presentados por una y otra parte, las pruebas existentes y que se consideran relevantes para que las partes sostengan su argumento. Porque contrario a esto, la falta de una respuesta adecuada y completa a las pretensiones de los accionantes representa una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, socavando la confianza en el sistema judicial y la protección de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de la naturaleza, en otras palabras las decisiones judiciales deben en todo momento ser exhaustivas, imparciales y eficaces, cumpliendo plenamente con los principios constitucionales y legales aplicables, Este enfoque integral no solo busca restaurar el equilibrio ecológico del río, sino también prevenir futuros daños, promoviendo una relación más sostenible y respetuosa con el medio ambiente y los derechos de las comunidades locales.

### **3.2. Impacto e implicaciones legales**

La sentencia sobre el río Aquepi se enmarca en el contexto de los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución de Ecuador desde 2008. Este marco constitucional pionero establece que la naturaleza, o Pachamama, tiene derecho a existir, persistir, mantener y regenerar sus ciclos vitales. La decisión judicial en cuestión refuerza estos principios al abordar un caso específico de daño ambiental, proporcionando así un ejemplo concreto de cómo los derechos de la naturaleza pueden ser defendidos en un tribunal. Al reconocer al río Aquepi como sujeto de derechos, la Corte sienta las bases para que otros cuerpos de agua y elementos naturales puedan ser considerados titulares de derechos similares. Además, se fortalece la obligación de realizar consultas ambientales antes de la implementación de proyectos que puedan afectar a la naturaleza, lo que implica que las autoridades y desarrolladores de proyectos deberán asegurarse de cumplir con estos requisitos para evitar vulneraciones de derechos.

Si nos enfocamos específicamente en el ámbito del derecho, la sentencia fortalece el marco de justicia ambiental en Ecuador al proporcionar a las comunidades afectadas herramientas legales más robustas para defender su entorno natural. Esta decisión no solo empodera a las comunidades locales, sino que también puede inspirar reformas similares en otros países. En este sentido, la sentencia contribuye al desarrollo de un derecho ambiental más

inclusivo y efectivo a nivel global. Al establecer precedentes legales que reconocen y protegen los derechos de la naturaleza, se promueve una jurisprudencia que integra consideraciones ambientales de manera más profunda y equitativa en el sistema legal.

De aquí surge una relación simbiótica que subraya la importancia de enfoques legales que integren la salud ambiental con el bienestar humano, promoviendo así un desarrollo sostenible. La influencia potencial de esta sentencia podría ser considerable, inspirando a otros países a adoptar marcos legales similares. En un contexto global donde la crisis ambiental es cada vez más urgente, decisiones judiciales como la de Ecuador pueden catalizar cambios significativos en la legislación ambiental internacional, promoviendo una mayor conciencia y acción hacia la protección de los ecosistemas y el reconocimiento de los derechos intrínsecos de la naturaleza.

#### 4. CRÍTICAS Y CONTROVERSIAS

Según Prieto (2013), en los derechos medioambientales tradicionales, la naturaleza no se contraponía al ser humano. Si surgía un conflicto entre derechos medioambientales y otros derechos humanos, el derecho medioambiental se consideraba uno entre muchos otros derechos constitucionales y podía ser relegado en favor de una combinación de otros derechos humanos opuestos a él. Sin embargo, con la perspectiva constitucional ecuatoriana, los derechos de la naturaleza tienen el mismo valor normativo que los derechos asociados a las actividades humanas. Esto significa que los derechos de la naturaleza poseen un valor global equivalente al de todos los derechos humanos, lo que exige un nivel de ponderación igual. En este contexto, los principios de interdependencia e indivisibilidad adquieren una relevancia especial.

Uno de los mayores retos es la implementación efectiva de los derechos de la naturaleza. A pesar del reconocimiento constitucional, existen obstáculos significativos como la falta de una legislación específica que desarrolle estos derechos y el escaso conocimiento entre las autoridades y la ciudadanía sobre su existencia y alcance (Naturaleza con Derechos; Nature Rights Watch). Además, la ausencia de juzgados especializados en temas ambientales complica la aplicación práctica de estas normativas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nature Rights Watch señala que uno de los mayores retos es la implementación efectiva de los derechos de la naturaleza. A pesar del reconocimiento constitucional, existen obstáculos como la falta de legislación específica y el escaso conocimiento sobre su existencia y alcance.

La protección de los derechos de la naturaleza puede entrar en conflicto con otros derechos, como el derecho a la propiedad privada y el desarrollo económico. En el caso del río Aquepi, se ha señalado que la consulta ambiental no se realizó adecuadamente, lo que ha generado tensiones entre las comunidades beneficiadas por el proyecto y aquellas afectadas negativamente por la reducción del caudal del río. Este conflicto de intereses pone de manifiesto la dificultad de equilibrar el desarrollo económico con la protección ambiental.

Según Rodríguez-Garavito, (2019), en Colombia, los conflictos entre derechos ambientales y económicos son comunes, como se evidencia en el caso del río Atrato. La Corte Constitucional reconoció los derechos del río, lo que generó controversias con las concesiones mineras y otros proyectos de infraestructura. Este reconocimiento ha establecido precedentes importantes para futuros casos relacionados con los derechos de la naturaleza.

El Comercio, (2021), da a conocer que expertos como Hugo Echeverría señalan que estos casos también plantean preguntas jurídicas complejas sobre la relación entre los derechos de la naturaleza y otros intereses, como los proyectos de infraestructura y las concesiones mineras. Además, la falta de una consulta ambiental previa y efectiva es otro punto crítico. En el caso del río Aquepi, las autoridades locales no informaron adecuadamente a las comunidades afectadas por el proyecto, violando el derecho a una consulta ambiental inclusiva y transparente, lo que ha generado desconfianza y resistencia entre las comunidades locales.

Para Gudynas, (2018), los estudios del Observatorio del Principio 10 han subrayado que la consulta previa es un mecanismo crucial para garantizar que los proyectos de desarrollo no vulneren los derechos de las comunidades y de la naturaleza. Sin una consulta adecuada, los proyectos corren el riesgo de ser implementados sin el debido proceso, exacerbando conflictos sociales y ambientales.

Aunque la sentencia del río Aquepi representa un avance significativo en la protección de los derechos de la naturaleza, su implementación práctica enfrenta varios desafíos.

Las críticas principales a la implementación de los derechos de la naturaleza se centran en tres áreas: la necesidad de una legislación específica, la educación y

---

Además, la ausencia de juzgados especializados complica la aplicación práctica de estas normativas.

capacitación de las autoridades, y el equilibrio entre los derechos ambientales y otros intereses económicos y sociales. Estos desafíos no son exclusivos de Ecuador; países que han adoptado marcos legales similares enfrentan obstáculos comparables. Estos problemas reflejan la complejidad de integrar los derechos de la naturaleza en sistemas legales que históricamente han priorizado los derechos humanos y el desarrollo económico.

En Nueva Zelanda, donde el río Whanganui ha sido reconocido como una entidad legal con derechos, las autoridades han desarrollado estructuras administrativas complejas para gestionar estos derechos y coordinar con las comunidades indígenas y otros interesados. Un informe del Ministerio de Medio Ambiente de Nueva Zelanda detalla los desafíos administrativos y legales surgidos tras el reconocimiento del río Whanganui, subrayando la necesidad de un marco legislativo robusto y claro para evitar ambigüedades y conflictos. Estos desafíos incluyen la creación de mecanismos efectivos de gobernanza que respeten tanto las leyes modernas como las tradiciones indígenas, y la necesidad de financiamiento adecuado para implementar y mantener estos sistemas.

Para abordar estos problemas, se pueden considerar varios enfoques alternativos:

**Desarrollo de Legislación Específica:** Es crucial que Ecuador desarrolle una legislación que defina claramente los derechos de la naturaleza y establezca procedimientos para su implementación y protección. Esta legislación debe incluir disposiciones sobre la consulta previa y mecanismos de resolución de conflictos. Además, la legislación debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las particularidades de diferentes ecosistemas y comunidades, asegurando que las soluciones legales no sean de talla única.

**Educación y Capacitación:** Se necesita una mayor educación y capacitación tanto para las autoridades como para la ciudadanía sobre los derechos de la naturaleza y su importancia. Esto puede incluir programas de formación para jueces, abogados y funcionarios públicos, así como campañas de sensibilización pública. Es fundamental que estos programas aborden no solo los aspectos legales, sino también los científicos y culturales, fomentando una comprensión holística de la interdependencia entre los humanos y el medio ambiente.

**Creación de Juzgados Especializados:** La creación de juzgados especializados en temas ambientales podría facilitar la aplicación práctica de los derechos de la naturaleza. Estos juzgados contarían con jueces y personal capacitados específicamente en derecho ambiental y derechos de la naturaleza. La experiencia en jurisdicciones como India, que ha establecido tribunales ambientales para tratar exclusivamente casos de derechos ambientales,

demuestra que la especialización puede mejorar significativamente la eficiencia y la efectividad en la resolución de disputas ambientales.

**Nuevos Modelos de Gobernanza Participativa:** Inspirándose en modelos como el del río Whanganui en Nueva Zelanda, Ecuador podría desarrollar estructuras de gobernanza participativa que incluyan a comunidades locales, autoridades y expertos ambientales en la toma de decisiones relacionadas con la protección de la naturaleza. Estas estructuras deberían estar diseñadas para fomentar la colaboración y el respeto mutuo entre todas las partes involucradas, reconociendo y valorizando el conocimiento tradicional y científico.

**Integración de los Derechos de la Naturaleza en la Planificación del Desarrollo:** Para equilibrar el desarrollo económico con la protección ambiental, es esencial que los planes de desarrollo nacional y local incorporen explícitamente los derechos de la naturaleza. Esto puede incluir evaluaciones de impacto ambiental más rigurosas y mecanismos de monitoreo y evaluación. Además, los proyectos de desarrollo deberían ser planificados y ejecutados de manera que minimicen su impacto negativo sobre los ecosistemas y maximicen los beneficios para las comunidades locales, promoviendo prácticas sostenibles.

Estos enfoques no solo ayudarán a superar los desafíos actuales, sino que también sentarán las bases para una protección más efectiva y equitativa de los derechos de la naturaleza a largo plazo, sirviendo de modelo para otros países a nivel nacional e internacional. Al implementar estas estrategias, Ecuador podría consolidar su liderazgo en la defensa de los derechos de la naturaleza y contribuir significativamente a la creación de un futuro más sostenible y justo para todos.

## **5. CONCLUSIONES**

La sentencia 185-20JP/21 reafirma el innovador enfoque de la Constitución de Ecuador de 2008 al reconocer la naturaleza como sujeto de derechos. Este avance jurídico es crucial para fomentar una visión biocéntrica, otorgando valor intrínseco a los ecosistemas. Esta disposición obliga al Estado y a la sociedad a garantizar la protección y restauración de la naturaleza, mediante políticas públicas que respeten y restauren los ciclos vitales y procesos naturales.

La sentencia subraya la importancia del caudal ecológico y la necesidad de consultas ambientales adecuadas antes de la implementación de proyectos de desarrollo. Este fallo establece un precedente vital para la gestión sostenible de los recursos naturales, asegurando que los intereses económicos no prevalezcan sobre los derechos de la naturaleza. Esto impulsa a las autoridades a desarrollar

estructuras administrativas y legales robustas que promuevan una gobernanza ambiental inclusiva y participativa.

La Corte Constitucional enfatiza la interdependencia entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, subrayando que la degradación ambiental afecta directamente a la calidad de vida de las personas. Este enfoque integrador promueve una protección coordinada que beneficia tanto al medio ambiente como a las comunidades humanas, incentivando la adopción de medidas preventivas y restaurativas que protejan ambos aspectos simultáneamente.

La implementación efectiva de los derechos de la naturaleza enfrenta obstáculos significativos, como la falta de consultas ambientales adecuadas y la resistencia de intereses económicos. La sentencia 185-20JP/21 subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de consulta previa y participación comunitaria, asegurando que los proyectos de desarrollo sean compatibles con la conservación ambiental y respeten los derechos de las comunidades afectadas. Este reto requiere un compromiso continuo de todos los actores involucrados.

Finalmente destacamos el hecho de que la inclusión de los derechos de la naturaleza en la Constitución ecuatoriana y su reafirmación en la sentencia 185-20JP/21 sirve como un modelo inspirador para otras naciones. Este enfoque pionero tiene el potencial de influir en la legislación ambiental global, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. La adopción de este marco legal puede contribuir a la creación de un futuro más sostenible y equitativo, protegiendo los ecosistemas para las generaciones futuras.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA SANTAMARÍA, R. *El derecho de la naturaleza: fundamentos*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Repositorio digital, 2010.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1185-20-JP/21. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1185-20-jp-21/>, 2021.

Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Civil. <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/01/Fallo-Corte-Suprema-de-Justicia-Litigio-Cambio-Climático.pdf?x54537> Recuperado el 14 de junio de 2019.

El Comercio. *Expertos analizan la complejidad jurídica de los derechos de la naturaleza*. Retrieved from [El Comercio website](#), 2021.

El Comercio. Seis casos que avivan el debate sobre los derechos de la naturaleza en Ecuador. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/ambiente/seis-casos-debate-derechos-naturaleza-ecuador.html>, 2021, diciembre 15.

FREITAS, Vitor Sousa. "Os Novos Direitos da Natureza: Horizontes a Conquistar." En: Wolkmer, Antonio Carlos; Morato Leite, José Rubens. Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (UFF Periodicos) (BDJur).

GUDYNAS, E. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales. Revista de Ciencias Sociales, 32(1), 33-46. Recuperado de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682016000100031](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000100031), 2016.

HARRIS, P. G. Rights of Nature: Making Laws Work for the Environment. Law, Democracy & Development, 23, 1-25. <https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1643525>, 2019.

*Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.* <https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>, 2014.

MARTÍNEZ DALMAU, R.; STORINI, C.; VICIANO PASTOR, R. Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Garantías de los derechos, pluralismo jurídico y derechos de la naturaleza: (1 ed.). Santiago de Chile, Ediciones Olejnik. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/utiec/249071?page=248>, 2021.

Observatorio del Principio 10. (s. f.). Ecuador: Sentencia No. 1185-20-JP/21 (Derechos de la Naturaleza) [Resumen]. Recuperado de <https://observatoriop10.cepal.org/en/node/592>, 2020.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. El Caso del Río Atrato y los Derechos de la Naturaleza en Colombia. *Estudios Socio-jurídicos*, 21(1), 159-177 recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7537650>, 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *The Rights of Nature: Legal Revolution or Symbolic Gesture?* Environmental Justice, 12(3), 145-157, 2019.

Sobre el fundamento biocéntrico del nuevo reconocimiento constitucional en el Ecuador, Derechos de la naturaleza: fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional (Prieto), 2013.

WOLKMER. A. C. Constitucionalismo Latino americano: tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ  
Sara García García

## Unión Europea

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de septiembre de 2024*

[Ya está aquí el Reglamento de Restauración de la Naturaleza: Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2022/869](#)

**Autora:** Sara García García, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid.

**Palabras clave:** Restauración. Ecosistemas. Pacto Verde Europeo. Neutralidad climática. Biodiversidad.

### Resumen:

Se ha hablado mucho ya de una norma que ha apurado el mes de julio para salir publicada. Una parte importante de todo lo dicho se ha dedicado a criticar el contenido y pretensiones de la misma. La polémica, por tanto, ha acompañado a este Reglamento desde el inicio de su tramitación y es probable que se mantenga a su lado ahora que ya es una realidad, si bien entra en vigor recortada en sus puntos más sensibles, como apuntaba la última Propuesta.

El Reglamento de Restauración es la última gran pieza, hasta ahora, del puzzle con el que la Comisión Europea viene armando y poniendo en práctica los compromisos para la Unión y sus Estados señalados a través del Pacto Verde Europeo. La neutralidad climática y la transformación de toda la economía europea están, por tanto, detrás de esta norma. La clave de bóveda sobre la que se apoya esta norma para avanzar en esa lucha contra el cambio climático es la biodiversidad y sus ecosistemas; si bien la política ambiental diseñada por el Pacto Verde es esencialmente climática, la biodiversidad se erige como pieza clave en la misma por ser un recurso natural esencial para avanzar en la lucha contra el cambio climático. La absorción de emisiones que la fauna y flora, terrestre, acuática o marina, pueden realizar resulta ser esencial para alcanzar la ansiada neutralidad en 2050 y esto es lo que pretende garantizar el Reglamento.

Antes de entrar a analizar las herramientas propuestas por el Reglamento para alcanzar dichos objetivos, es necesario hacer mención a su propia naturaleza jurídica, pues resulta –aunque cada vez menos- llamativa. Esta restauración de los ecosistemas degradados de toda la Unión Europea se impone por medio de un Reglamento y no una Directiva, como dictaría la lógica en el caso de una materia compartida con los Estados como es esta, más aún en un ámbito tan particular y propio de cada región como es el ambiental, cuyo mejor tratamiento requiere de la flexibilidad que ofrece la Directiva, frente a la rigidez del Reglamento. No obstante, dicho esto, la norma otorga un margen de adaptación amplio a los Estados miembros a la hora de aplicar las obligaciones impuestas y alcanzar los compromisos determinados en ella a lo largo de todo su articulado, lo que de fondo desvirtúa, en parte, la propia naturaleza y características de un Reglamento.

Los antecedentes que nutren la norma son claros: la Estrategia sobre Biodiversidad de aquí a 2030 diseñada en aplicación del Pacto Verde Europeo marcaba ya entonces las bases del presente Reglamento. Ahí se señalaba la necesidad de «*incrementar la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir de la red Natura 2000, (...) mejorar los ecosistemas*

*dañados y restablecer su buen estado ecológico, incluidos los ecosistemas ricos en carbono, (...) ofrecer propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos». Esta Estrategia determinaba ya el compromiso de conferir protección jurídica, al menos, al 30 % de la superficie terrestre y marina de la Unión y establecía la obligación de velar por que no se produzca ningún deterioro en las tendencias y el estado de conservación de las especies y los hábitats protegidos y que al menos el 30 % de las especies y hábitats que en la actualidad no presenten un estado favorable alcancen ese estado o muestren una decidida tendencia positiva hacia dicho estado de aquí a 2030». Ese respaldo jurídico es el que pretende aportar ahora la presente norma, si bien los primeros recortes aparecen en este punto cuando el objeto del Reglamento (art. 1) rebaja el anterior porcentaje a, al menos, el 20% de la superficie, determinando la obligación para los Estados de establecer «medidas de restauración efectivas y basadas en la superficie al objeto de abarcar conjuntamente como objetivo de la Unión en las zonas y ecosistemas incluidos en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, al menos el 20 % de las zonas terrestres y al menos el 20 % de las zonas marítimas de aquí a 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050».*

A tal efecto, se proponía en dicha Estrategia una adaptación de todas las políticas de la Unión para que contribuyan al alcance de estos objetivos, favoreciendo la preservación y recuperación del capital natural de Europa; para ello, ya hemos ido apreciando cambios en políticas europeas importantes y muy relacionadas con esta biodiversidad como han sido la pesquera o la PAC, la cual ya ha generado sus propias polémicas en este tiempo. Asimismo, como dentro de todos estos fines y medidas que pretenden una recuperación y protección de la biodiversidad global, los ecosistemas forestales y los marinos ocupan una posición preminente, la preparación de este Reglamento también ha conllevado previamente la actualización de la Estrategia Forestal de la Unión o el avance en la aprobación del Tratado Global de los Océanos.

El presente Reglamento, con sus 28 artículos, es, por tanto, la norma que acoge y sostiene todos esos fines dirigidos a reforzar la biodiversidad europea, como arma esencial en la lucha contra el cambio climático. A tal efecto, los objetivos que se impone el Reglamento en su art. 1 son: «*la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y resilientes en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados; b) la consecución de los objetivos generales de la Unión en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras; c) la mejora de la seguridad alimentaria; d) el cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión*».

Con la Estrategia y, ahora, con el Reglamento la Unión, como bien viene a decir SANZ RUBIALES,<sup>4</sup> entona un *mea culpa* y reconoce que la prevención, hasta ahora adalid del Derecho ambiental, ha fallado por lo que comienza la etapa en la que la protagonista es la reparación; concretamente, el Reglamento habla de *restauración*, que define en su art. 3.3. como «*el proceso de contribuir activa o pasivamente a la recuperación de un ecosistema para mejorar su estructura y funciones, con el objetivo de conservar o aumentar la biodiversidad y la resiliencia del ecosistema, mediante la mejora de una zona de un tipo de hábitat hasta que se encuentre en buena condición, el restablecimiento de un área favorable de referencia y la mejora del hábitat de una especie hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes (...)*».

---

<sup>4</sup> SANZ RUBIALES, I. “El futuro Reglamento de Restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad (si llega a existir)” en LOZANO CUTANDA, B. et URIARTE RICOTE, M. (2024) La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación de los hábitats. Valencia: Tirant lo Blanch, en prensa.

Esta restauración deberá ser desarrollada en el territorio de los Estados miembros y sus aguas (art. 2) sobre los ecosistemas señalados en la propia norma (arts. 4 a 12). El Reglamento impone obligaciones u objetivos específicos de restauración sobre seis tipos determinados de ecosistemas, tanto terrestres, como costeros y de agua dulce (art. 4); y lo harán sobre hábitats de especies determinadas, indicadas en sus anexos, así como de aves silvestres, en general. Las seis modalidades de ecosistemas expresamente atendidos por la propuesta son, específicamente, los marinos (art. 5), urbanos (art. 8), los ríos (art. 9), aquellos con poblaciones de polinizadores (art. 10), los agrícolas (art. 11) –sobre los cuales se centró gran parte de la polémica en fase de tramitación- y los forestales (art. 12). Sobre todos ellos los Estados miembros tendrán la obligación de designar zonas protegidas que tomarían como modelo a lo hecho ya para la creación de la Red Natura 2000 y se sumarían a ella, completando así el entramado ecosistémico protegido de la Unión Europea y vinculando a este Reglamento con un gran dúo, que lleva décadas ordenando la protección a la biodiversidad en la Unión Europea, como son la Directiva Aves y la de Hábitats.<sup>5</sup>

Junto a estas obligaciones específicas se recoge una general –y peculiar- consistente en plantar, *al menos*, la mareante cifra de 3.000.000.000 (tres mil millones) de árboles *en la Unión*. Esperemos que semejante compromiso, que requiere de un cuidadoso desarrollo, se adopte de forma proporcionada y adecuada a las necesidades y capacidades de cada ecosistema, como parece apuntar el propio texto (art. 13) y que no termine por convertirse más en un problema que una solución. Completan esta parte del Reglamento dos excepciones a los niveles de protección exigidos sobre estos ecosistemas en atención a necesidades de desarrollo de la política energética de la Unión (art. 6) o la defensa nacional (art. 7). En este sentido, el art. 6 declara *de interés público superior* la «*planificación, construcción y explotación de instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables, su conexión a la red y la propia red correspondiente y activos de almacenamiento conexos presentan un interés público superior*» desarrollada fuera de espacios Red Natura. La urgencia actual en materia energética hace que estos proyectos puedan ser eximidos «*del requisito de no disponer de soluciones alternativas menos perjudiciales*» siempre y cuando sean sometidos a la evaluación ambiental que corresponda (no dice nada sobre el resultado de esta) y que únicamente puedan ser *restringidos* por los Estados miembros en determinadas circunstancias, debidamente motivadas a la Comisión Europea.

Como se apuntaba ya también desde la Estrategia, todo lo dicho hasta ahora tendrá como soporte material al más habitual de la regulación ambiental contemporánea: un plan, el Plan Nacional de Restauración, a cuya conformación y desarrollo dedica todo el Capítulo III el Reglamento (arts. 14 a 19). Conforme establece este, cada Estado miembro deberá elaborar su propio plan nacional de restauración, a más tardar en septiembre de 2026 (art. 16), en el cual deberá recoger un minucioso estudio de su territorio, del que surja una panorámica general del estado en que se encuentran sus ecosistemas y, sobre esa base, determinar las zonas de protección que sean necesarias, complementarias a la Red Natura, así como las medidas a tomar en cada caso (art. 14). Cada plan será evaluado y revisado periódicamente por la Comisión (art. 17) y los propios Estados (art. 19) y deberá ser creado con la pretensión de abarcar el período completo de obligaciones establecido por el Reglamento, es decir, hasta 2050, si bien se van estableciendo plazos, medidas y revisiones intermedias (art. 15). Estos planes deberán interactuar debidamente y respetando otros paralelos como los planes

<sup>5</sup> Vid. GARCÍA URETA, A. “El Derecho Europeo de la Biodiversidad en el contexto actual de lucha contra el cambio climático” en ÁLVAREZ CARREÑO, S. et SORO MATEO, B. (Dirs.) (2022) *Estudios sobre la efectividad del Derecho de la biodiversidad y del cambio climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 17 a 38.

estratégicos de la PAC (art. 15.5) o la política pesquera (PPC, art. 18) recordando la necesaria coordinación que se debe alcanzar entre todas las políticas europeas, especialmente aquellas con mayor incidencia en estos ecosistemas, como se apuntaba al inicio de este comentario.

En el caso español, sobre la base de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecidas en el artículo 149.1.23 de la Constitución, la elaboración de estos planes nacionales corresponderá a la Administración del Estado, pero su ejecución sería más compleja, pues quedaría en manos de las Comunidades Autónomas, con carácter general, salvo cuestiones específicas en las que resulta competente el propio Estado (dominio público marítimo-terrestre y biodiversidad marina) o los Organismos de Cuenca (para los ríos cuyas aguas transiten por el territorio de más de una Comunidad Autónoma).

Completan este Reglamento de Restauración de la Naturaleza seis anexos con indicaciones específicas para alcanzar dicha restauración en los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce (anexo I), ecosistemas marinos (anexo II) y ciertas especies marinas (anexo III), una lista de indicadores de biodiversidad para los problemáticos sistemas agrícolas (anexo IV) y el índice de aves comunes ligadas a esos medios agrarios (anexo V). Termina el mismo con un anexo VI en el que se propone un listado de *ejemplos de medidas de restauración* que los Estados pueden introducir en sus planes nacionales de restauración.

Todo ello siempre se deberá realizar con el objetivo último de, no se olvide, recuperar los servicios ambientales de una biodiversidad que además debe reforzarse y hacerse resiliente, para que sirva a la lucha contra el cambio climático, especialmente como sumidero de carbono.

### **Normativa afectada:**

Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.o 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) n.o 347/2013.

**Documento adjunto:** [Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2022/869](#)

## Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de septiembre de 2024*

[Real Decreto 662/2024, de 9 de julio, por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril](#)

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** BOE n. 185, de 1 de agosto de 2024

**Palabras clave:** Energías renovables. Concesiones. Fotovoltaica. Programas de seguimiento. Cuencas hidrográficas. Administración General del Estado. Dominio Público Hidráulico.

### Resumen:

El fomento de las energías renovables constituye uno de los pilares más importantes del proceso de transición energética que debe acometer España para lograr la descarbonización de nuestra economía en 2050.

La disposición final sexta del [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania](#), «Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio», introduce el artículo 77 bis, en dicho texto legal, con el objeto de establecer las bases del régimen jurídico de la instalación de plantas fotovoltaicas flotantes en embalses, que hasta la fecha carecían de regulación.

En este contexto, se considera necesario adaptar el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, introduciendo en el capítulo III del título II una nueva sección 6.<sup>a</sup> bis, que se titula «Especialidades en la tramitación de concesiones sobre plantas fotovoltaicas flotantes» e incluyendo a través del nuevo artículo 139 ter el adecuado desarrollo reglamentario que posibilite la tramitación y otorgamiento de las concesiones sobre la instalación de plantas fotovoltaicas flotantes.

Al mismo tiempo, conforme al principio de cautela, se considera pertinente realizar programas de seguimiento del estado en las masas de aguas receptoras con el fin de conocer los posibles impactos que pueden generar estas instalaciones sobre su productividad, sobre la calidad del agua o incluso sobre la biota, y estudiar las medidas adicionales que se puedan exigir, sin perjuicio de todas aquellas condiciones impuestas por la propia evaluación de impacto ambiental.

Al efecto, el presente real decreto establece las exigencias técnicas y jurídicas que deben tenerse en cuenta para obtener la correspondiente concesión; al tiempo que se establece un

procedimiento para su obtención, que en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado se completará y agilizará con el desarrollo de un procedimiento unificado para la tramitación y resolución conjunta de la autorización administrativa previa, exigida por la normativa del sector eléctrico y la concesión del dominio público hidráulico.

Su finalidad es establecer los supuestos, condiciones y procedimiento para la obtención del derecho que habilita a los titulares de las plantas fotovoltaicas flotantes en el dominio público hidráulico a instalarlas, explotarlas y obtener los correspondientes beneficios en las condiciones que establezca la Administración, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 77 bis del texto refundido de la Ley de Aguas.

El ámbito territorial de aplicación será el de las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado.

Se entiende por “planta fotovoltaica flotante”, “todo proyecto de producción de energía eléctrica que se materialice en la instalación integrada de un sistema fotovoltaico flotante instalado en una plataforma flotante y ubicada físicamente en el dominio público hidráulico. Toda planta fotovoltaica flotante se considera una instalación de producción de energía eléctrica perteneciente al subgrupo b.1.1 definido en el artículo 2.1 del [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos](#)”.

**Entrada en vigor:** 2 de agosto de 2024.

### **Normas afectadas:**

Modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. Se añade una nueva sección 6.ª bis, que comprende un nuevo artículo 139 ter, al capítulo III del título II del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril

**Enlace web:** [Real Decreto 662/2024, de 9 de julio, por el que se establece el régimen al que ha de estar sometida la instalación de las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses situados en el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, y por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de septiembre de 2024*

### [Orden TED/728/2024, de 15 de julio, por la que se desarrolla el mecanismo de fomento de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte](#)

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** BOE n. 171, de 16 de julio de 2024

**Palabras clave:** Transporte. Emisiones. Combustibles renovables. Certificación. Materias primas. Venta. Consumo. Garantías de origen. Criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

#### **Resumen:**

El transporte representa alrededor de una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de la contaminación del aire en las ciudades. Por tanto, si se quiere conseguir la neutralidad climática en 2050, es necesario fomentar la descarbonización de todos los medios de transporte, incluyendo el transporte por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo. En este sentido, la promoción del uso de combustibles renovables, como los biocarburantes, el biogás, el biometano o el hidrógeno renovable, entre otros, se posicionan como un instrumento clave para la reducción de emisiones prevista en el sector, siempre y cuando no conlleven un aumento de emisiones de otro tipo de contaminantes atmosféricos.

En este contexto, es necesario promover una nueva norma que adapte el mecanismo de fomento de biocarburantes y otros combustibles renovables en el transporte al marco actual, que establece precisamente las habilitaciones necesarias para dictar esta orden ministerial.

La orden tiene por objeto la regulación del mecanismo de fomento de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte; el establecimiento de las fórmulas de cálculo relativas a las obligaciones y límites establecidos en la normativa española en relación con el objetivo de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte; la actualización del sistema de certificación de biocarburantes y otros combustibles renovables, y el ordenamiento de una senda de reducción de los biocarburantes producidos a partir de materias primas consideradas de riesgo elevado de cambio indirecto del uso de la tierra (ILUC, por sus siglas en inglés) a efectos de su cómputo en las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables.

Asimismo, la orden establece el procedimiento específico para la incorporación de cualquier nueva materia prima a efectos del cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

“Esta orden será de aplicación para los sujetos obligados a cumplir con la obligación de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, así como para el resto de los sujetos participantes en el mecanismo de fomento de biocarburantes y otros combustibles renovables”.

Responde a la siguiente estructura:

CAPÍTULO II Objetivos y límites obligatorios de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

CAPÍTULO III Mezclas de biocarburantes.

CAPÍTULO IV Sistema de certificación de biocarburantes y otros combustibles renovables.

CAPÍTULO V Sistema de prevención del fraude y procedimiento de constitución, gestión y reparto de la cuenta de pagos compensatorios del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

CAPÍTULO VI Materias primas.

CAPÍTULO VII Control y régimen sancionador.

Se acompaña de **tres anexos**: en el anexo I figura un listado de combustibles, así como su contenido energético y densidad; en el anexo II, se establecen las normas a tener en cuenta en la realización del balance de masa y la información mínima a remitir para la solicitud de certificados de combustibles renovables provisionales y definitivos; y en el anexo III se recoge el listado de materias primas empleadas en la producción de biocarburantes y otros combustibles renovables que serán consideradas a efectos del cumplimiento de objetivos anuales de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

En la **disposición final primera** se incluye la modificación de la [Orden TED 1026/2022, de 28 de octubre, por la que se aprueba el procedimiento de gestión del sistema de garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables](#), a fin de adaptarlo a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018. Esta modificación incorpora a las garantías de origen de gases renovables la posibilidad de incluir información relativa a los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y los requisitos para la contabilización como renovable de la electricidad empleada en la producción de combustibles renovables de origen no biológico. A ese respecto, se elimina la necesidad de vincular la información sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, a incluir en las garantías de origen, con la calculadora de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero desarrollada de acuerdo con la Hoja de Ruta del Biogás, de manera que su utilización no sea un requisito necesario.

Adicionalmente, en las plantas de producción que posean certificado de sostenibilidad, la información relativa a los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se vincula con las garantías de origen de gases renovables expedidas, evitando una doble contabilización de una misma unidad de energía renovable.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, los agentes económicos podrán recurrir a regímenes voluntarios o a regímenes nacionales reconocidos por la Comisión Europea para acreditar la sostenibilidad y la reducción de emisiones de gases de

efecto invernadero asociada a la producción de los gases renovables para los que se les expidan garantías de origen.

Con el fin de que los gases renovables puedan ser computados en los objetivos de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables, será necesaria la presentación de garantías de origen de gases renovables que incorporen la información relativa a los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como los requisitos para la contabilización como renovable de la electricidad empleada en su producción, hasta que la Base de Datos de la Unión, establecida en el artículo 31 bis de la Directiva (UE) 2018/2001, esté completamente operativa e integrada con el Sistema de certificación de biocarburantes y otros combustibles renovables.

**Entrada en vigor:** 17 de julio de 2024.

**Normas afectadas:** Queda derogada la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

Modificación de la Orden TED 1026/2022, de 28 de octubre, por la que se aprueba el procedimiento de gestión del sistema de garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables en el sentido especificado en el apartado “resumen”

**Enlace web:** [Orden TED/728/2024, de 15 de julio, por la que se desarrolla el mecanismo de fomento de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte](#)

## Autonómica

### Islas Baleares

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de septiembre de 2024*

#### [Decreto 33/2024, de 26 de julio, sobre el régimen de intervención administrativa en las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera en la comunidad autónoma de las Illes Balears](#)

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** BOIB núm. 10, de 30 de julio de 2024)

**Palabras clave:** Calidad del aire. Emisiones a la atmósfera. Instalaciones. Autorizaciones. Información.

#### **Resumen:**

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, habilita a las comunidades autónomas para establecer y hacer cumplir los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la norma y ejercer la potestad sancionadora. Asimismo, les faculta para que determinen, dentro de su territorio, los criterios comunes que definen los procedimientos de los organismos de control autorizados.

Por otra parte, el anexo IV de la Ley 34/2007 ha sido modificado por el [Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación](#), y por el [Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera](#).

El presente Decreto se dicta en este marco normativo con objeto de regular el control y la prevención de las emisiones atmosféricas procedentes de instalaciones donde se desarrollan actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera y regula el régimen jurídico aplicable.

Responde a la siguiente estructura:

-El capítulo I contiene las disposiciones generales, referentes al objeto, el ámbito de aplicación, la delimitación, la clasificación y las definiciones de las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, órgano competente y definiciones de primer informe de comprobación, valor objetivo y valor de referencia para un contaminante.

Este Decreto es de aplicación en todas las instalaciones donde se desarrollan las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera incluidas en el anexo IV, Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, de la Ley 34/2007, ubicadas dentro del ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Estas actividades se clasifican asignando a cada actividad un grupo y un código. Los grupos son A, B, C y «sin grupo», y los códigos son números de ocho dígitos.

-El capítulo II regula los diferentes tipos de intervención administrativa sobre las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera: autorización, puesta en marcha de la instalación, primer informe de comprobación, renovación de la autorización, y modificaciones de la autorización y de los condicionantes, así como modificaciones de las instalaciones.

-El capítulo III detalla las obligaciones de las personas titulares de las instalaciones.

-El capítulo IV establece las disposiciones relativas al control y seguimiento de las instalaciones.

-El capítulo V detalla la información sobre emisiones que tienen que remitir las instalaciones, de acuerdo con lo que disponen la normativa básica y otras normas europeas.

-El capítulo VI y final contiene las disposiciones que regulan las inspecciones y el régimen de infracciones y sanciones.

**Entrada en vigor:** 31 de julio de 2024

**Enlace web:** [Decreto 33/2024, de 26 de julio, sobre el régimen de intervención administrativa en las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera en la comunidad autónoma de las Illes Balears](#)

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ  
Inmaculada Revuelta Pérez

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

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de septiembre de 2024*

[Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 2024 \(cuestión prejudicial de validez e interpretación\) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres \(arts. 12.1, en conexión con el Anexo IV; y 16.1\)](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación Legambiental (GIUV2013-142)

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asunto C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595

**Palabras clave:** Hábitats. Animales silvestres. *Canis lupus* (lobo). Concesión de excepciones. Sacrificio. Estado de conservación favorable. Evaluación. Consideraciones económicas.

### Resumen:

El Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol (Austria) suspendió el proceso judicial iniciado por varias asociaciones ambientales contra la dispensa concedida por el Gobierno del Tirol para cazar un espécimen de *canis lupus* (lobo) que había causado la muerte de numerosas ovejas en los pastos alpinos del Tirol y planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 92/43 a efectos de su aplicación al caso.

El Tribunal remitente consideraba necesario que el Tribunal de Justicia respondiera a las siguientes cuestiones, sintéticamente expuestas, sobre la citada Directiva:

1º Validez del art. 12.1, en conexión con el Anexo IV, a la luz del principio de igualdad entre los Estados consagrado en el art. 4.2 TUE, en la medida en que estos preceptos excluyen las poblaciones de lobos de determinados Estados de la protección rigurosa que establecen (por ejemplo, la población de lobos situada al norte del río Duero, en Castilla y León) pero incluye las de Austria. Y ello debido a que la situación de la población de lobos de Austria habría evolucionado favorablemente desde la aprobación de la Directiva.

2º Si el art. 16.1 (concesión de excepciones) debe interpretarse en el sentido de que el requisito de no perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie en su área de distribución natural, debe apreciarse teniendo en cuenta únicamente el territorio del Estado o el conjunto de la región biogeográfica. El juez remitente invoca, en este sentido, la [STJUE de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola \(C-674/17, EU:C:2019:851\)](#).

3º Si el art. 16. 1, letra b), debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «daños graves» que contempla incluye los daños indirectos futuros no imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida.

4º) Si el art. 16.1 debe interpretarse en el sentido de que las “otras soluciones satisfactorias” a la luz de las estructuras topográficas, empresariales y de pastoreo de montaña preponderantes en el estado federado del Tirol, deben valorarse únicamente teniendo en cuenta la posibilidad de su aplicación o también criterios económicos.

La respuesta del Tribunal de Justicia la primera cuestión es negativa pues rechaza la invalidez del art. 12.1, en conexión con el Anexo IV de la Directiva. En cuanto a la segunda cuestión, la Sentencia establece que, antes de valorar la incidencia de la concesión de la excepción en la región biogeográfica debe comprobarse que no se perjudica el mantenimiento en un estado de conservación favorable en el territorio del correspondiente Estado. La respuesta a la tercera cuestión es negativa pues el concepto de «daños graves» del art. 16. 1, letra b, de la Directiva no comprende los daños indirectos futuros no imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción. La respuesta a la cuarta cuestión, por último, es positiva pues, según el art. 16.1, las autoridades competentes deben tener en cuenta las implicaciones económicas de las alternativas, aunque no sean determinantes, y ponderarlas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la correspondiente especie.

**Destacamos los siguientes extractos:**

41 Procede considerar que dicho Gobierno no pone con ello en duda la validez, como tal, de la citada Directiva, sino que, en realidad, cuestiona una eventual inacción del legislador de la Unión. Pues bien, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, un órgano jurisdiccional nacional no puede solicitar al Tribunal de Justicia que declare con carácter prejudicial la omisión de una institución de la Unión, omisión que solo puede ser declarada a través de un recurso al efecto interpuesto por un Estado miembro, sobre la base del artículo 265 TFUE, contra una institución, un órgano, un organismo o una agencia de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, apartado 53). Como precisó el Gobierno austriaco en la vista, hasta la fecha la República de Austria no ha interpuesto tal recurso.

42 Por lo tanto, aun suponiendo que el legislador de la Unión debiera haber actuado, sobre la base del artículo 19 de la Directiva sobre los hábitats, adaptando el anexo IV de esta para retirar el lobo presente en Austria del sistema de protección rigurosa, no es menos cierto que la eventual omisión del legislador de la Unión a este respecto no puede constituir, como subraya la Abogada General en el punto 60 de sus conclusiones, un motivo de invalidez del artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con el citado anexo IV.

48 En particular, el órgano jurisdiccional remitente se inclina por considerar que, habida cuenta de la sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), habría de tenerse en cuenta, en el examen que debe efectuarse con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, una región geográfica más extensa que la del territorio de la República de Austria, de modo que quede eliminado el riesgo de deterioro del estado de conservación favorable de la especie del lobo que prevalece en esa región.

52 Como se desprende del apartado 49 de la presente sentencia, entre los requisitos enunciados en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, figura el de que la excepción no suponga un perjuicio para el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural.

En efecto, el estado de conservación favorable de dichas poblaciones en su área de distribución natural es un requisito necesario y previo a la concesión de las excepciones a las que se refiere el citado artículo 16, apartado 1 (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 55 y jurisprudencia citada).

58 De este modo, solo cuando el estado de conservación de la especie animal de que se trate resulte favorable en el ámbito local y nacional podrá contemplarse la evaluación, en segundo lugar y si los datos disponibles lo permiten, en el ámbito transfronterizo. En efecto, como ha señalado la Abogada General en el punto 78 de sus conclusiones, la toma en consideración del estado de conservación en este último ámbito tiene por objeto evitar que, en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, se conceda una excepción en favor de un Estado miembro en cuyo territorio sea favorable el estado de conservación de dicha especie cuando ese estado de conservación resulte desfavorable en el ámbito transfronterizo.

59 Esta interpretación es igualmente válida por lo que respecta a la segunda etapa de la apreciación que ha de efectuarse con arreglo a dicha disposición, tal como se enuncia en el apartado 55 de la presente sentencia, a saber, la determinación de la incidencia de tal excepción en el estado de conservación de la especie animal de que se trate.

60 Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, procede considerar que la evaluación de la incidencia de una excepción concedida en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats deberá efectuarse, en primer lugar, en el ámbito local y nacional y, en caso de un estado de conservación favorable en ese ámbito, en la medida de lo posible, en segundo lugar, en el plano transfronterizo.

61 Esta conclusión viene corroborada, además, por la lectura del punto 3-64 del documento de orientación, en el que la Comisión indica, por una parte, que, habida cuenta, en particular, del tenor del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats, que alude a las «poblaciones de la especie de que se trate», la evaluación antes mencionada «en la mayoría de los casos [...] debe realizarse a un nivel inferior [(por ejemplo, a nivel del lugar, de la población)] a la región biogeográfica para que tenga sentido en términos ecológicos» y que responde a problemas específicos. Por otra parte, en él se precisa que «a continuación, la evaluación a un nivel inferior debería examinarse a la luz de la situación a una escala mayor (p. ej., biogeográfica, transfronteriza o nacional) para lograr una visión de conjunto completa de la situación».

64 Por último, también ha de señalarse que, de conformidad con el principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja alguna incertidumbre sobre si tal excepción perjudicará o no al mantenimiento o al restablecimiento de las poblaciones de una especie amenazada de extinción en un estado de conservación favorable, el Estado miembro debe abstenerse de adoptarla o de aplicarla (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 66).

65 Por consiguiente, a efectos de la aplicación del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar, en particular, si la población de lobos se encuentra en un estado de conservación favorable, en primer lugar, en el ámbito del estado federado de Tirol y en el ámbito nacional y, en su caso, teniendo en cuenta los datos disponibles, en segundo lugar, en el ámbito transfronterizo.

68 En particular, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre los daños indirectos, que no son imputables únicamente al lobo que atacó a los corderos en el territorio del estado federado de Tirol y que resultan de los abandonos de explotación, así como de la consiguiente reducción del número total de animales de cría.

70 Así pues, del propio tenor del artículo 16, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre los hábitats se desprende que esta disposición no exige la producción de daños graves como requisito previo para adoptar medidas excepcionales (sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, apartado 40). En efecto, dado que dicha disposición tiene por objeto evitar daños graves, la alta probabilidad de que estos se produzcan es suficiente a este respecto.

71 Sin embargo, como señala, en esencia, la Comisión en el punto 3-24 de su documento de orientación, además es preciso, por una parte, que ese daño futuro no sea meramente hipotético, lo que debe demostrarse mediante pruebas, y, por otra parte, que sea imputable, al menos en gran medida, a la especie animal a la que se refiere la excepción.

72 Pues bien, en el caso de autos, como se ha indicado en el apartado 68 de la presente sentencia, la categoría de daños expuesta por el órgano jurisdiccional remitente en el marco de la tercera cuestión prejudicial no se refiere a intereses económicos específicos, sino a posibles desarrollos macroeconómicos a largo plazo, de modo que se asemeja más a un riesgo abstracto, del que no se ha demostrado que sea altamente probable que se produzca.

76 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de la determinación de la existencia de «otra solución satisfactoria», a efectos de dicha disposición, las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar únicamente la viabilidad técnica de las demás medidas alternativas o si también deben tener en cuenta criterios económicos.

77 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las medidas de protección de los rebaños, entre las que figuran la instalación de cerramientos, el uso de perros pastores o el acompañamiento de los rebaños por pastores, constituyen una medida alternativa al sacrificio del lobo causante de los ataques que sea satisfactoria, en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, cuando la aplicación de tales medidas implique costes particularmente elevados.

79 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta disposición obliga a los Estados miembros a proporcionar una motivación precisa y adecuada sobre la inexistencia de otra solución satisfactoria que permita alcanzar los objetivos invocados en apoyo de la excepción de que se trate. Así pues, incumbe a las autoridades nacionales competentes acreditar que, habida cuenta, en particular, de los mejores conocimientos científicos y técnicos pertinentes, así como a la luz de las circunstancias que concurren en la situación específica de que se trate, no existe ninguna otra solución satisfactoria que permita alcanzar el objetivo perseguido (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartados 49 y 51).

82 A este respecto, cabe recordar que, a tenor del artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las medidas que se adopten con arreglo a esa Directiva tendrán en cuenta las

exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, de modo que los costes económicos de una medida alternativa técnicamente viable pueden tenerse en cuenta, en particular, en virtud de uno de los criterios que deben ponderarse, sin que por ello sean determinantes. En efecto, no cabe que pueda rechazarse de entrada otra solución satisfactoria por el mero hecho de que el coste económico de su aplicación sea particularmente elevado.

84 De este modo, para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva sobre los hábitats, es necesario que el coste económico de una medida alternativa a la recogida de un espécimen de una especie animal objeto de protección rigurosa se pondere con el coste ecológico de dicha recogida. A este respecto, debe precisarse que, en el caso de autos, el Gobierno del estado federado de Tirol puso de manifiesto, en la vista, el fracaso de la medida de recogida consistente en el sacrificio del espécimen del lobo de que se trata.

85 Por lo tanto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que el Gobierno del estado federado de Tirol, en el marco de su decisión de 29 de julio de 2022, evaluó correctamente, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles, como las medidas de protección de los pastos alpinos, teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, la población de lobos en su territorio.

86 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de la determinación de la existencia de «otra solución satisfactoria», a efectos de dicha disposición, las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie animal de que se trata

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia aplica jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia sobre las condiciones aplicables a la concesión de excepciones *ex* art. 16.1 de la Directiva de hábitats a las medidas de protección rigurosa de las especies que establece esta norma (en nuestro caso, del lobo) pero contiene aportaciones relevantes.

Cabe destacar la exigencia de que la evaluación de la incidencia de dicha excepción en el estado de conservación la especie, que es el criterio determinante, deba efectuarse, en primer lugar, en el ámbito local y nacional y, solo en caso de que el mismo sea favorable, en el ámbito transfronterizo.

Otra conclusión relevante del pronunciamiento atañe al alcance de las consideraciones económicas en el análisis de las medidas alternativas no letales que debe llevarse a cabo antes de conceder una de estas excepciones, esto es, su carácter no determinante y la obligación de ponderarlas con el objetivo de mantener o restablecer la especie en cuestión en un estado de conservación favorable.

Destacamos, por último, el empleo en la Sentencia del Documento de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva como criterio interpretativo relevante.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de julio de 2024, asunto C-601/22](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de septiembre de 2024*

[Sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de julio de 2024 \(cuestión prejudicial de interpretación\) sobre la Directiva 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres \(arts. 2, 2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17\)](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación Legambiental (GIUV2013-142)

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asunto C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656

**Palabras clave:** Hábitats. Animales silvestres. Especies de interés comunitario. *Canis lupus* (lobo). Explotación cinegética. Límites. Estado de conservación favorable. Principio de cautela.

**Resumen:**

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León suspendió el proceso iniciado por una asociación ambiental (ASCEL) contra la aprobación por la Junta de Castilla y León del Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en varias temporadas (2019 a 2022) y planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 92/43 a efectos de su aplicación al caso.

El Tribunal remitente quería saber, en síntesis, si la citada Directiva (arts. 2, 4, 11, 12, 14, 16 y 17) se opone a una normativa de un Estado miembro que permite cazar ejemplares de lobo en una parte de su territorio en la dicha especie no está incluida en la protección rigurosa prevista en el art. 12.1 pese a que posteriormente se ha considerado que el estado de conservación de dicha especie en el conjunto del territorio de ese Estado es desfavorable y se han adoptado medidas de protección rigurosa de la misma a escala estatal.

La respuesta del Tribunal de Justicia es afirmativa pues entiende que la Directiva se opone a una normativa de un Estado que permite cazar lobos en una zona de su territorio pese a estar excluida de la protección rigurosa establecida en su art. 12.1, si el estado de conservación de esa especie en ese Estado se considera «desfavorable-inadecuado».

**Destacamos los siguientes extractos:**

48. Este régimen de protección rigurosa tiene por objeto, en particular, las poblaciones de lobos situadas al sur del río Duero, que están expresamente incluidas en el anexo II de la Directiva sobre los hábitats como especie «de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación».

49. Por su parte, las poblaciones españolas de lobos situadas al norte de dicho río están incluidas en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats como especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión, por lo que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 14 de dicha Directiva.

50. A este respecto, es preciso mencionar que la circunstancia de que una especie animal o vegetal de interés comunitario esté incluida en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats no implica que su estado de conservación deba considerarse, en principio, favorable. En efecto, aparte de que son los Estados miembros quienes comunican a la Comisión el estatuto de estas especies en su territorio, procede señalar que esa inclusión implica únicamente que, a la luz de la obligación de vigilancia prevista en el artículo 11 de dicha Directiva y con el fin de garantizar el objetivo de esta última, dicha especie «puede» ser objeto de medidas de gestión, a diferencia de las especies incluidas en el anexo IV, letra a), de la citada Directiva, que se benefician en todo caso del sistema de protección rigurosa previsto en el artículo 12 de la misma Directiva.

52. En lo que atañe a las medidas de gestión de las que pueden ser objeto las especies incluidas en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats, como las poblaciones de lobos situadas al norte del río Duero, procede en primer lugar señalar que, con arreglo al artículo 14, apartado 1, de esa Directiva, «si los Estados miembros lo consideraren necesario a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11, tomarán medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora silvestres que figuran en el Anexo V, así como su explotación, sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable».

53. Del propio tenor de esta disposición se desprende que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la necesidad de adoptar medidas con arreglo a dicha disposición que limiten la explotación de las especies incluidas en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats.

54. A este respecto, procede hacer constar, por una parte, que, con arreglo al artículo 14, apartado 2, de dicha Directiva, esas medidas pueden referirse al acceso a determinados sectores, a la prohibición de la recogida de especímenes en la naturaleza y de la explotación de determinadas poblaciones o incluso a la instauración de sistemas de cuotas. Por lo tanto, si bien tales medidas incluyen la aplicación de normas cinegéticas, como se desprende del cuarto guion de dicha disposición, ha de señalarse que las medidas adoptadas sobre la base de ese artículo pueden restringir, y no ampliar, la recogida de las especies de que se trata.

55. Por otra parte, como señala la Comisión, el margen de apreciación mencionado en el apartado 53 de la presente sentencia está limitado por la obligación de velar por que la recogida de los especímenes de una especie en la naturaleza y la explotación de dichos especímenes sean compatibles con el mantenimiento de dicha especie en un estado de conservación favorable.

56. En efecto, ha de recordarse que cualquier medida adoptada por un Estado miembro sobre la base de la Directiva sobre los hábitats debe tener como objetivo, conforme al artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva, garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las especies animales de interés comunitario.

57. Además, según se desprende del decimoquinto considerando de la Directiva sobre los hábitats, el legislador de la Unión ha considerado que conviene establecer un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y de la flora y que deben establecerse medidas de gestión para determinadas especies, «si su estado de conservación lo justifica», incluida la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte, a la vez que se establecen posibles excepciones bajo determinadas condiciones. De este modo, como

demuestra el inciso «si su estado de conservación lo justifica», la adopción de tales medidas debe estar justificada por la necesidad de mantener o restablecer la especie de que se trate en un estado de conservación favorable.

58. De ello se desprende, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 71 de sus conclusiones, que el artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que la explotación cinegética puede restringirse o prohibirse si es necesario para mantener o restablecer la especie de que se trate en un estado de conservación favorable.

59. En segundo lugar, debe precisarse que, en virtud del artículo 11 de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros están obligados a garantizar la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales a que se refiere el artículo 2 de esta, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias. Esta vigilancia es esencial para garantizar el cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 14 de la citada Directiva y para determinar la necesidad de adoptar medidas que garanticen la compatibilidad de la explotación de dicha especie con el mantenimiento de un estado de conservación favorable y constituye, en sí misma, una de las medidas necesarias para garantizar la conservación de esa especie. Por tanto, una especie no puede ser explotada desde el punto de vista cinegético ni cazada si no se garantiza una vigilancia eficaz de su estado de conservación.

62. Además, en la medida en que la incidencia, sobre el estado de conservación de la especie de que se trata, de la recogida en la naturaleza y explotación de esta especie debe evaluarse «a la vista de la vigilancia prevista en el artículo 11» de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben, cuando adoptan decisiones que autorizan la caza de dicha especie, con arreglo al artículo 14, apartado 1, de esta, justificar esas decisiones y facilitar los datos de vigilancia en los que tales decisiones se basan.

63. No solo deben tenerse en cuenta los datos relativos a las poblaciones de la especie de que se trata que son objeto de la medida de explotación en cuestión, sino también el impacto de esta última en el estado de conservación de esa especie a mayor escala, en la región biogeográfica o, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo (véase, en este sentido, la [sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17](#), EU:C:2019:851, apartado 61).

64. A este respecto, procede señalar que el artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a elaborar y remitir a la Comisión, cada seis años, un informe sobre la aplicación de esa Directiva, con vistas a la consecución de un objetivo de mantenimiento del «estado de conservación favorable», definido en el artículo 1 de la citada Directiva. Dicho informe debe incluir los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11 de esta. Debe, además, constar de tres partes, a saber, una parte que contenga información general sobre la aplicación de la referida Directiva, otra parte sobre la evaluación del estado de conservación de las distintas especies y otra parte dedicada a los hábitats. El citado informe deberá abarcar todos los hábitats y especies presentes en el territorio del Estado miembro de que se trate.

65. De ello se deduce que la evaluación del estado de conservación de una especie y de la oportunidad de adoptar medidas basadas en el artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats debe realizarse teniendo en cuenta no solo el informe elaborado con arreglo al artículo 17 de

dicha Directiva, sino también los datos científicos más recientes obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el artículo 11 de la citada Directiva. Estas evaluaciones deben efectuarse no solo a nivel local, sino también en el ámbito de la región biogeográfica, o incluso en el plano transfronterizo.

68. Además, de esas indicaciones resulta que la Comunidad de Castilla y León no tuvo en cuenta ese informe al elaborar el plan de aprovechamientos para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022.

69. Pues bien, cuando una especie animal se encuentra en un estado de conservación desfavorable, como sucede en el caso de autos según la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, las autoridades competentes deben, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 91 de sus conclusiones, adoptar medidas, en el sentido del artículo 14 de la Directiva sobre los hábitats, con el fin de mejorar el estado de conservación de la especie de que se trata, de manera que las poblaciones de esta alcancen en el futuro un estado de conservación favorable sostenible. La restricción o la prohibición de la caza como consecuencia de la comprobación del estado de conservación desfavorable de dicha especie puede considerarse entonces una medida necesaria para el restablecimiento de un estado de conservación favorable de esta.

71. Como ha señalado la Abogada General en el punto 99 de sus conclusiones, tal medida resulta inexcusable, en particular, cuando el estado de conservación de la especie de que se trata es desfavorable debido, sobre todo, a la pérdida de especímenes. Dicho esto, aunque esas pérdidas se deban principalmente a otras razones, puede resultar necesario no autorizar la caza, que provocaría pérdidas adicionales.

72. En efecto, en virtud del principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja lugar a incertidumbre sobre si la explotación de una especie de interés comunitario es compatible con el mantenimiento de esta en un estado de conservación favorable, el Estado miembro interesado debe abstenerse de autorizar tal explotación (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2019, C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, EU:C:2019:851, apartado 66).

73. Por último, es preciso señalar que el principio de cautela implica que, mientras subsista incertidumbre sobre la existencia de riesgos o sobre el alcance de estos, podrán adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2021, *Bayer CropScience y Bayer/Comisión*, C-499/18 P, EU:C:2021:367, apartado 80).

74. De lo anterior se desprende que las medidas de protección de una especie, como la restricción o la prohibición de la caza, pueden considerarse necesarias cuando, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, subsista una incertidumbre en cuanto a los riesgos existentes para el mantenimiento de dicha especie en un estado de conservación favorable.

75. Por lo demás, ha de destacarse que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el Reino de España adoptó la [Orden Ministerial TED/980/2021](#), que incluyó toda la población española de lobos, también la de Castilla y León al norte del

río Duero, en el listado nacional de especies silvestres que son objeto de un régimen de protección rigurosa.

76. A este respecto, ha de señalarse que, si bien la Directiva sobre los hábitats retoma la distinción entre las poblaciones de lobos situadas, respectivamente, al sur y al norte del río Duero, el artículo 193 TFUE establece que las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 TFUE, que constituye la base jurídica de dicha Directiva, no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección.

77. Procede añadir que, en el marco de la protección rigurosa concedida en virtud del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, la captura y el sacrificio solo pueden admitirse con carácter excepcional, si no existe otra solución satisfactoria y la excepción no perjudica al mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, y conforme a las exigencias del artículo 16 de dicha Directiva. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que una excepción basada en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats solo puede constituir una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas (sentencia de 10 de octubre de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, apartado 41 y jurisprudencia citada).

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia analiza una cuestión novedosa, esto es, la compatibilidad con la Directiva de hábitats del reconocimiento normativo de la posibilidad de cazar en parte del territorio de un Estado especímenes de una especie animal excluida de la protección rigurosa establecida en el art. 12.1 de la Directiva de hábitats, como ocurre con las poblaciones de lobos situadas al norte del río Duero (anexo V), tras la consideración del estado de conservación desfavorable de dicha especie a escala estatal.

Cabe destacar las clarificadoras consideraciones que contiene el pronunciamiento sobre el régimen jurídico aplicable a las especies animales incluidas en el citado anexo V de la Directiva (como, en nuestro caso, población de lobos situada al norte del río Duero) y su diferencia con el aplicable a las especies del anexo IV, letra a), esto es, respecto de las primeras pueden establecerse medidas de gestión (art. 14) mientras que las segundas están sujetas a un sistema de protección rigurosa (art. 12). La Sentencia concluye, esto es relevante, que las medidas de gestión que se adopten respecto de aquéllas están condicionadas la necesidad de mantener o restablecer la especie de que se trate en un estado de conservación favorable.

La decisión del Tribunal considerando incompatible la normativa autonómica con la Directiva de hábitats es lógica habida cuenta de las actuaciones desarrolladas por la Administración estatal tendentes a impedir la caza del lobo también en esta zona, esto es, el informe de 2019 de España sobre la aplicación de la Directiva, previsto en su art. 17, que consideró desfavorable el estado de conservación de esta especie animal en el conjunto del Estado así como la Orden Ministerial TED/980/2021, que incluyó toda la población española de lobos en el listado de especies silvestres sujetas a un régimen de protección rigurosa.

El Tribunal de Justicia, tras recordar que la población de lobos situada al norte del río Duero puede ser objeto de explotación conforme al Derecho de la Unión Europea (anexo V),

reconoce, no obstante, a los Estados un amplio margen de apreciación para limitar dicha explotación a través de medidas como la prohibición de la caza para mejorar el estado de conservación de la especie. El Tribunal europeo ha tenido muy en cuenta además el principio de precaución y que el plan de aprovechamiento del lobo aprobado por Castilla y León no consideró el informe estatal de 2019 sobre el estado de conservación de las especies en España.

En todo caso, como recuerda finalmente el Tribunal de Justicia, los Estados pueden elevar el estándar de protección establecido en el Derecho de la Unión Europea.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de julio de 2024, asunto C-436/22](#)

## Tribunal Constitucional (TC)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2024*

### [Sentencia 91/2024, recurso de inconstitucionalidad 4409-2023, del pleno del Tribunal Constitucional \(Ponente: Luisa Balaguer Callejón\)](#)

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

**Fuente:** Boletín Oficial del Estado, número 179, de 25 de julio de 2024

**Palabras clave:** Servidumbre de protección. Construcciones. Obras. Dominio público marítimo-terrestre. Prescripción. Competencias. Desaparición sobrevenida.

#### **Resumen:**

En esta ocasión, la presente sentencia tiene como objetivo de inconstitucionalidad la cuestión planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Pontevedra respecto del art. 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Concretamente, la redacción literal de los artículos discutidos es la siguiente:

«Artículo 10. *Ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia para la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.*

1. El ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y pérdidas causadas, en el caso de obras y actuaciones contrarias a lo dispuesto en la legislación en materia de costas realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, deberá producirse dentro de un plazo de quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

Disposición transitoria primera. *Aplicación de las previsiones de esta ley en cuanto a la restitución o reposición de la legalidad por infracciones reguladas en la normativa en materia de costas cometidas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.*

1. En relación a lo dispuesto en el artículo 10 será aplicable a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley.»

El Tribunal entiende que los artículos objeto de discusión vulneran los arts. 149.1.23 y 149.1.1 CE de la Constitución española, por oponerse la normativa cuestionada a la previsión de la ley de costas derivada de los arts. 92 y 95 que, frente al plazo de prescripción de quince años fijado en la normativa autonómica gallega para incoar el procedimiento de acción de restitución, establecería un régimen de imprescriptibilidad de este tipo de acciones respecto de las construcciones establecidas en la zona de servidumbre de protección de costa. Por su parte, tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal sostienen idéntica interpretación y, por tanto, solicitan la declaración de inconstitucionalidad de las

disposiciones cuestionadas. De otro lado, el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia alegan que no existe previsión de prescripción expresa en la normativa estatal, razón por la que no existe oposición alguna entre las disposiciones de la Ley de costas invocadas como parámetro de referencia y las disposiciones autonómicas cuestionadas.

2. En cuanto a la Pervivencia de la cuestión de inconstitucionalidad: extinción por pérdida sobrevenida de objeto.

El conflicto competencial que subyace materialmente en la cuestión de inconstitucionalidad que nos ocupa guarda una identidad sustancial con el planteado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6243-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y resuelta recientemente por este tribunal en la [STC 76/2024, de 8 de mayo](#).

En esta sentencia el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 10.1, párrafo primero, y 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y se ha extendido, esa misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los arts. 10.1, párrafo segundo, 10.2 y 10.3 y a la disposición transitoria primera de la misma Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Por consiguiente, los preceptos cuestionados en el presente proceso constitucional ya han sido analizados con carácter previo y han sido expulsados del ordenamiento jurídico tal y como se recoge en la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2024. En esta sentencia, se establece que, de acuerdo con una copiosa jurisprudencia del Constitucional (entre otras: SSTC 149/2014, de 22 de septiembre, FJ 4, y 153/2019, de 25 de noviembre, FJ único b), y AATC 140/2013, de 3 de junio, FJ único; 101/2017, de 4 de julio, FJ único, y 66/2022, de 7 de abril, FJ 3) la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Tribunal ha decidido declarar extinguida, por desaparición sobrevenida de su objeto, la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, respecto del art. 10.1, párrafo primero, y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

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

(...) 1. El día 27 de junio de 2023 tuvo entrada en el registro general de este tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, al que se acompaña testimonio del procedimiento ordinario núm. 223-2021, y del auto dictado el 19 de junio de 2023, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 10.1 párrafo primero y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales administrativas, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 CE y 149.1.23 CE.

(...) a) Tras hacer referencia a los antecedentes del caso, incluida la exposición de las pretensiones del recurrente, el órgano promotor de la cuestión pone de manifiesto que se cumplen los requisitos procesales para plantearla (rango de la norma cuestionada; momento

procesal; trámite de audiencia) y que la duda se centra en el art. 10.1, párrafo primero, y en la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Por lo que hace a la formulación del juicio de aplicabilidad, el auto remite al relato de los antecedentes a este respecto.

b) Respecto del juicio de relevancia y sin referirse a él en tales términos, el órgano judicial se remite al hecho de que el ejecutivo estatal haya iniciado los trámites para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a los mismos preceptos por el cauce del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), y a la circunstancia de que el Tribunal Constitucional haya censurado ya, en sus SSTC 87/2012, de 18 de abril, y 137/2012, de 19 de junio, un intento anterior de la comunidad autónoma gallega de interferir legislativamente en la regulación básica estatal sobre la zona de servidumbre de protección. En el momento de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial *a quo* considera que, independientemente de lo que suceda con el proceso de negociación entre el Estado y la comunidad autónoma, la ley cuestionada está vigente en Galicia, de modo que el juzgado estaría obligado a aplicarla de no elevar la cuestión de inconstitucionalidad.

(...) c) Por último, el auto realiza la exposición de la duda de constitucionalidad sobre los preceptos cuestionados, aludiendo al contenido del título V de la Ley de costas que establece el régimen sancionador, tipificando infracciones y sanciones pecuniarias y previendo una serie de medidas de restitución de las cosas y de reposición a su estado anterior, respecto de las obras ilícitas realizadas tanto en el dominio público marítimo-terrestre como en las zonas de servidumbre.

(...) e) La Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia para legislar sobre la materia a que se refieren los preceptos cuestionados, exclusiva en la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y de normas adicionales de protección del medio ambiente y el paisaje. Y, por lo que hace a la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE, esa parte alega que el vacío de la Ley de costas significa que para el legislador estatal esa mención no forma parte del que podía englobarse como normas mínimas de protección del medio ambiente. En cualquier caso la competencia estatal en materia de protección ambiental *ex art. 149.1.23 CE*, al ceñirse a la legislación básica, solo habilita para que el Estado, si lo considera conveniente, fije reglas básicas en la ordenación de la zona de servidumbre de protección de costas, de modo que el hecho de que la ordenación de la zona de servidumbre de protección de costas tenga una función ambiental de protección de la costa no determina que, con base en el art. 149.1.23 CE, se convierta en una materia reservada *a priori* y en conjunto al Estado, de modo que la ley autonómica quede en todo caso excluida. La función ambiental de la zona de servidumbre de protección de costas habilita al Estado para establecer reglas básicas *ex art. 149.1.23 CE*, pero en la medida que no lo haga, opción que es perfectamente constitucional, la ley autonómica puede ocupar ese espacio normativo, siempre que disponga de una competencia propia para incidir en él, como puede ser la de desarrollo de las bases ambientales o las competencias urbanística, de ordenación del territorio y del litoral sobre la zona de servidumbre de protección de costas.

(...)(ii) La norma de imprescriptibilidad se fundamenta en las competencias exclusivas del Estado para establecer, en primer término, 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, y en segundo lugar, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.1 y 23 CE).

(iii) No puede afirmarse que las normas cuestionadas impliquen el ejercicio de competencias para establecer normas adicionales de protección; al contrario, al establecer un plazo de prescripción o caducidad de la acción para comprobar el estado de las obras y su adecuación a la legislación vigente, dichas normas vendrían más bien a reducir el ámbito de protección del dominio público estatal, y, en consecuencia,

**Comentario del autor:**

En esta sentencia, la cuestión de objeto de análisis es planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Concretamente sobre las Competencias en el dominio público marítimo terrestre, la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio. Finalmente, el Tribunal establece la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de su objeto al versar sobre un precepto legal anulado con carácter previo por otra sentencia del Tribunal Constitucional anterior, en concreto la STC 76/2024, de 8 de mayo.

**Enlace web:** [Sentencia 91/2024, de 17 de junio de 2024, del pleno del Tribunal Constitucional](#)

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de septiembre de 2024*

### [Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Fernando Román García\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STS 2223/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:2223

**Palabras clave:** Planes hidrológicos. Concesiones. Volumen de agua para riego. Distancias entre aprovechamientos. Principio de no contravenir los actos propios.

#### **Resumen:**

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto por una Comunidad de Regantes contra determinadas disposiciones normativas contenidas en el Anexo VII del [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero](#), por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de diversas demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Guadalquivir, cuyo ámbito territorial es definido por el artículo 2.1 del RD 125/2007, de 2 de febrero. En concreto, contra el artículo 50 del citado Anexo, y contra su apéndice 7.7, Asignación y reserva de recursos a 2027, para el sistema 7 "Regulación General", en relación con la dotación de la zona regable.

La parte actora alega en su favor la titularidad de una concesión otorgada por la Confederación a través de un convenio de colaboración formalizado el 7 de abril de 2011. Mantiene su disconformidad con la reducción del volumen de agua para riego, que en el Plan Hidrológico de 2016 era de 16,25 hm<sup>3</sup>/año contemplados para el horizonte 2021, mientras que en el Plan impugnado es de 12,50 Hm<sup>3</sup>. Justifica esta pretensión en el principio de la imposibilidad de contravenir los actos propios y argumenta que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir mantuvo tanto en el primer como en el segundo ciclo hidrológicos un volumen anual de 16,2 hm<sup>3</sup>, hasta comprobar si se cumplían las previsiones de transformación de la zona regable de la Comunidad.

En segundo lugar, interesa la nulidad del artículo 50 del RD 35/2023, argumentando que contempla unas distancias de los aprovechamientos superiores a las establecidas en el artículo 87.2 del TRLA. Añade que la finalidad de las distancias es evitar la afección a terceros, pero no realizar una protección de las aguas con carácter genérico.

El Abogado del Estado se opone a las pretensiones de la recurrente aludiendo al carácter normativo de los planes hidrológicos y a la reserva de las facultades decisorias en favor del titular de la potestad reglamentaria. Entiende que no existe infracción de norma alguna de superior rango ni derecho a un mayor aprovechamiento, máxime cuando la dotación prevista se acomoda a la concesión vigente.

En cuanto a la impugnación del art. 50, considera que el Plan Hidrológico es el instrumento adecuado para indicar las distancias que deben separar los usos privativos por disposición

legal, distancia que a su juicio está plenamente motivada, tal y como se desprende de la memoria del Plan Hidrológico.

Por su parte, el Alto Tribunal analiza la relación entre Planes Hidrológicos y alcance de la potestad reglamentaria considerando que el RD 35/2023 responde al ejercicio de dicha potestad por parte de la Administración Pública. Nos recuerda que, conforme a los arts. 42 del TRLA y 14 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, son los planes hidrológicos de cuenca los que deben incorporar las demandas actuales y las previsibles, con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas. Añade que el planeamiento debe responder a una gestión sostenible del recurso, que puede dar lugar a la modificación de los derechos reconocidos en favor de los particulares.

En opinión del Tribunal, la recurrente no ha justificado infracción alguna de norma de rango superior ni tampoco que el volumen de agua disponible sea desproporcionado o irracional, máxime teniendo en cuenta que el planeamiento hidrológico se adecúa a la concesión de la que es titular la recurrente -12,50 hm<sup>3</sup>/año, para una superficie con derecho a riego de 6.000 hectáreas-, según consta en el expediente administrativo. Por tanto, el Tribunal considera que no cabe oponer el principio de no contravención de los actos propios por cuanto la recurrente no justifica acto alguno de la Administración que pueda vincular al contenido del planeamiento. Asimismo, es perfectamente posible revisar las concesiones para adecuarlas a los planes hidrológicos.

Respecto a la impugnación del art. 50 del RD 35/2023, el Tribunal rechaza los argumentos esgrimidos por la entidad recurrente, por cuanto corresponde al Plan Hidrológico establecer las distancias que deben separar los usos privativos por disposición legal, tal y como se deduce del artículo 54.2 del TRLA y del artículo 87.2 del RDPH que remite al Plan Hidrológico para la determinación de las distancias entre pozos o entre pozos y manantiales, estableciendo por defecto determinadas distancias mínimas que pueden ser aumentadas por el Planeamiento Hidrológico. Añade que la recurrente no ha logrado justificar infracción alguna ni arbitrariedad o falta de racionalidad en el establecimiento de las distancias mínimas entre aprovechamientos.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Nota: En parecidos términos, el Tribunal ha dictado [otra sentencia de fecha 20 de mayo de 2024 -ROJ: STS 2588/2024-](#).

En este caso concreto, la Comunidad de Regantes recurrente se sitúa dentro del ámbito territorial de la demarcación hidrográfica del Guadiana y solicita el mantenimiento de los caudales que le habían sido asignados hasta la entrada en vigor del RD impugnado, al entender que no resulta justificada técnicamente la reducción del volumen establecido en la normativa impugnada. Trata de justificar su pretensión a través de una valoración alternativa de un informe pericial, si bien el Tribunal se decanta por los criterios valorativos de la Administración.

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

“(…) De la normativa expuesta se desprende que para la determinación de las previsiones de volumen para atender a la demanda agrícola se tienen en cuenta múltiples factores, de tal manera que, si bien entre los objetivos del planeamiento está la satisfacción de las demandas

de agua, en todo caso el planeamiento ha de responder a una gestión racional y sostenible del recurso, que puede dar lugar a la modificación de los derechos reconocidos a particulares, sin perjuicio de la indemnización que resulte procedente al amparo del artículo 65 del TRLA, lo cual en todo caso y según la jurisprudencia, es una cuestión ajena a la validez del planeamiento. Y se sustanciará en atención a la incidencia del Plan en la determinación de los aprovechamientos en los correspondientes programas de actuación. En efecto, es conforme a lo previsto en el artículo 65 del TRLA como la Comunidad recurrente habría de hacer valer, en su caso, la reducción del volumen disponible como consecuencia de la adaptación de la concesión a la planificación hidrológica (...)

“(…) Sin embargo, no alega ni justifica infracción alguna de norma de rango superior, ni tampoco logra acreditar que el contenido impugnado relativo al volumen de agua disponible sea desproporcionado o irracional. Antes al contrario, según reconoce en su demanda, la dotación concesional de la que disfruta está fijada precisamente en un volumen anual de 12.5 hm<sup>3</sup> de agua, por lo que el planeamiento hidrológico es el que viene a adecuarse a la concesión de la que es titular. En efecto, según se constata en el expediente administrativo, en la respuesta a las alegaciones formuladas por la Comunidad de Regantes aquí recurrente, conforme a la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de 27 de septiembre de 2011, el volumen máximo anual de la concesión de la Comunidad es de 12,50 hm<sup>3</sup>/año, para una superficie con derecho a riego de 6.000 ha. En definitiva, la Confederación ha utilizado como criterio para la asignación del volumen de agua los derechos inscritos, lo que se corresponde con los criterios contenidos en el artículo 14 del Reglamento de Planificación Hidrológica (...)

“(…) La recurrente no aporta, ni la Sala en absoluto aprecia, acto alguno de la Administración que pueda vincular el contenido del planeamiento. Antes al contrario, lo previsto en el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley de Aguas es, precisamente, la revisión de las concesiones como consecuencia de su adecuación a los planes hidrológicos, y en el presente caso constatamos la adecuación de la concesión al volumen de agua asignado en el Plan (...)

“(…) Corresponde al Plan Hidrológico establecer las distancias que deben separar los usos privativos por disposición y legal, y así se desprende con claridad tanto del artículo 54.2 del TRLA, cuando establece que "en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas cuando el volumen anual total no sobrepase los 7.000 metros cúbicos", como del propio artículo 87.2 del RDPH antes transcrito que remite al Plan Hidrológico correspondiente para la determinación de las distancias entre pozos o entre pozos y manantiales (...) El derecho al uso privativo de aguas previsto en el actual artículo 54.2 del TRLA no puede materializarse sin intervención de la Administración Hidrológica, pues aunque en este caso la Administración no ejercita competencias discrecionales, como es el caso de la concesión (ex artículo 59.4 TRLA), no por ello los usos privativos por disposición legal están exentos en su ejercicio de control administrativo. Y en relación a este control, ejercido en lo que aquí nos interesa a través de la potestad reglamentaria, la parte no logra justificar infracción alguna del ordenamiento jurídico ni arbitrariedad o falta de racionalidad en el establecimiento de las cuestionadas distancias mínimas entre aprovechamientos. Antes, al contrario, su contenido normativo se adecúa plenamente a la previsión del artículo 87.2 del RDPH (...)

**Comentario de la Autora:**

Esta sentencia pone de relieve que la asignación de agua para riego de superficie agrícola efectuada a través de la normativa que aprueba la revisión del plan hidrológico del Guadalquivir, no resulta arbitraria y, en segundo lugar, que el plan hidrológico es el instrumento adecuado para determinar las distancias que deben existir entre los usos privativos del agua.

Si bien es cierto que la modificación del planeamiento puede dar lugar a la merma de los derechos privativos de aprovechamiento de agua en aras a la sostenibilidad del recurso, también es cierto que los afectados pueden solicitar la indemnización que les pudiera corresponder a través de un procedimiento distinto y ajeno a la validez del planeamiento.

**Enlace web:** [Sentencia STS 2223/2024 del Tribunal Supremo, de 10 de mayo de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de septiembre de 2024*

**[Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Carlos Lesmes Serrano\)](#)**

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

**Fuente:** Roj: STS 2590/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:2590

**Palabras clave:** Granjas bovinas. Régimen transitorio. Explotaciones intensivas. Autorización. Seguridad jurídica. Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

**Resumen:**

La Sala se pronuncia en este caso concreto sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra el [Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas](#), en lo que respecta a su disposición transitoria primera.

Han sido partes recurridas la Administración General del Estado, GREENPEACE ESPAÑA y ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA.

Para una mejor comprensión del recurso se transcribe el contenido de la DT1ª, que dice: “Los expedientes correspondientes a la autorización de explotaciones en fase de tramitación sobre los que no haya recaído resolución firme en vía administrativa, pero hubieran satisfecho todos y cada uno de los trámites necesarios para iniciar la construcción de las instalaciones directamente implicadas en el proceso de producción con anterioridad al 6 de abril de 2022, fecha en que la presente norma finalizó el trámite de audiencia pública, se resolverán conforme a la normativa en vigor en el momento en el que se produjo el cumplimiento de dichos trámites”.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto impugnado se dictó al amparo de la disposición final quinta de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal y de la disposición final sexta de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y, en sus aspectos medioambientales, también al amparo de la disposición final cuarta de la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), de la disposición final novena de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y de la disposición final sexta de la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#).

La finalidad del Real Decreto impugnado es abordar la evolución que ha experimentado este sector ganadero en los últimos años, unida a los nuevos retos en materia medioambiental y climática, que justificaban el desarrollo de una normativa básica estatal.

La recurrente muestra su discrepancia con la DT 1ª al entender que impone con carácter retroactivo su aplicación a expedientes en tramitación, lo que a su juicio afecta gravemente a

expedientes incoados a su instancia y repercute negativamente en su ya proyectada explotación ganadera intensiva dedicada al cebo de bovinos para un total de 20.000 plazas (5.300 UGM). El expediente de tramitación y las correspondientes actuaciones de la Administración son descritas por la mercantil pormenorizadamente desde el 2 de marzo de 2020 cuando presentó al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) el Proyecto Básico y el Estudio de Impacto Ambiental para la construcción de una explotación ganadera dedicada al cebo de bovinos para un total de 20.000 plazas (5.300 UGM) hasta el 22 de febrero de 2023, cuando el Servicio Jurídico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, contestó a su petición de 12 de septiembre de 2022 acerca del órgano competente para la autorización del Proyecto.

La impugnación de la mercantil se centra básicamente en la infracción del artículo 9.3 de la Constitución Española, que consagra el principio de seguridad jurídica y el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 y del principio de reserva legal de las disposiciones transitorias.

El Alto Tribunal rechaza el recurso planteado en base a los siguientes argumentos:

-Al margen de las leyes sancionadoras y las restrictivas de derechos individuales, nada impide al legislador dotar a la ley de efectos retroactivos, pues lo contrario podría conducir a situaciones de petrificación del ordenamiento jurídico.

-La solicitud del recurrente no ha sido resuelta definitivamente por la Administración durante la tramitación del RD impugnado, por lo que no se trata de un derecho consolidado sino de una simple expectativa de obtener una autorización sobre la que el legislador tiene un amplio margen de decisión.

-En cuanto a la posible infracción de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas. Este régimen transitorio se refiere a los procedimientos y, en el caso concreto, lo que se discute es la aplicación en el tiempo de una norma sustantiva, “concretamente la contenida en el artículo 1.2 del Reglamento que establece que la capacidad productiva máxima de las explotaciones de ganado bovino, en cuanto se refiere a la capacidad productiva máxima, será de 850 UGM (unidades de ganado mayor), siendo de aplicación este límite tanto para las explotaciones de nueva instalación como en el caso de explotaciones existentes en el momento de entrada en vigor del Real Decreto”.

-Cabe la posibilidad de regular a través de una disposición reglamentaria cuestiones de derecho transitorio.

-No existe vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima ni infracción del principio de buena regulación. No se aprecia compromiso adquirido por la Administración de cara al recurrente en relación con la inalterabilidad del marco regulatorio vigente en materia de granjas bovinas en el momento en que presentó su solicitud.

- “Los cambios legislativos producidos no pueden ser cuestionados desde la óptica del principio de confianza legítima ya que este principio no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes”.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) La parte actora carecía de una "expectativa razonable" por cuanto cuando presentó su primera solicitud -2 de marzo de 2020-, el reglamento ya había sido objeto de una consulta previa en la que se incluía el límite máximo de 850 UGM en su artículo 1.2; además, su solicitud no obtuvo informe favorable de ninguna Administración y, finalmente, cuando reinició la tramitación de su solicitud ya había finalizado el segundo trámite de audiencia practicado durante el procedimiento de elaboración del reglamento, el 6 de abril de 2022, en cuyo texto ya se preveía la aplicación del límite de capacidad productiva máxima a los expedientes no resueltos con carácter firme antes de su entrada en vigor referidos a explotaciones que todavía no hubieran iniciado en ese momento (el 6 de abril) la "construcción de las instalaciones directamente implicadas en el proceso de producción", como era el caso de la actora (…)

**Comentario de la Autora:**

Hemos seleccionado esta sentencia a raíz de la polémica que ha generado la instalación de explotaciones ganaderas intensivas y su repercusión en diversos sectores medioambientales, que han dado origen a manifestaciones de toda índole y a conflictos de intereses variados según el punto de ubicación de las granjas. Esta sentencia pone de relieve que una expectativa de derecho no puede impedir que se aplique retroactivamente la regulación prevista en el reglamento impugnado en orden a la limitación del tamaño de las explotaciones a expedientes iniciados y no concluidos, en los que previamente no existía esta limitación; pese a las consecuencias negativas que acarrea para el promotor de la explotación que prácticamente dos años antes de la aprobación de la norma impugnada dio origen a la apertura del correspondiente expediente administrativo con todas sus ramificaciones.

**Enlace web:** [Sentencia STS 2590/2024 del Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de septiembre de 2024*

**[Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy\)](#)**

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

**Fuente:** Roj: STS 2791/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:2791

**Palabras clave:** Granjas bovinas. Capacidad productiva máxima. Cuestión técnica Competencias. Habilitación reglamentaria. Libertad de empresa. Planificación general de la actividad económica. Principio de buena regulación. Principio de proporcionalidad.

**Resumen:**

La Sala se pronuncia en este caso concreto sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos mercantiles frente al [Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas](#), en lo que respecta a su artículo 1. 2º y a su disposición transitoria primera, cuya nulidad interesan.

Han sido partes recurridas la Administración General del Estado, GREENPEACE ESPAÑA y ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA.

Se debe puntualizar que a través de esta publicación ya fue objeto de comentario otra sentencia que se ciñó básicamente al examen de la disposición transitoria primera que ahora también se recurre -[Roj: STS 2590/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:2590](#)- en cuyo contenido no vamos a entrar ahora porque el recurso se resuelve en términos parecidos.

Por tanto, nos ceñimos al art. 1. 2º, que dice: “la capacidad productiva máxima a la que se refiere el apartado 1 anterior será de 850 UGM (*unidad ganadera mayor*), siendo de aplicación en los términos previstos en el artículo 3.4, tanto para las explotaciones de nueva instalación como en el caso de ampliación de explotaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de este real decreto”. El mencionado artículo 3 establece la clasificación de las explotaciones contemplando cuatro grupos, según se trate de explotaciones que no tengan la condición de extensivas o de cebaderos.

Las recurrentes alegan como primer motivo de recurso que la Administración General del Estado carece de competencia para establecer la limitación de la capacidad productiva de las explotaciones que se regulan en el RD, por cuanto ni existía en nuestro Derecho interno ni viene impuesta por la normativa comunitaria aplicable, pese a comportar la imposición de "un modelo económico de ganadería en el sector bovino" que, por tanto, carece de habilitación legal y restringe claramente el ejercicio de la libertad de empresa.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la naturaleza de legislación básica y considera que puede promulgarse normativa básica por vía de reglamento, máxime cuando se trata de regular condiciones técnicas de la materia regulada en la norma.

Con carácter previo, el Tribunal puntualiza que la falta de competencia del Gobierno alegada no podría predicarse únicamente respecto a dos preceptos, sino que se extendería, en su caso, a todo el reglamento. Centra la cuestión en un deslinde de competencias, en concreto, la exclusiva competencia autonómica en materia de "ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía", conforme a lo establecido en el artículo 148. 1º. 7ª de la Constitución, y los títulos competenciales estatales a que se hace referencia en el propio Real Decreto impugnado (149.1, reglas 13.ª, 16.ª y 23ª), esto es, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la sanidad. Considera que la concreta determinación del número de animales idóneos para establecer el máximo de las explotaciones de esta naturaleza constituye una cuestión técnica que puede determinarse a través de una disposición reglamentaria. Se suma que se adopta una medida de ordenación de un sector específico y que la competencia del art. 149.1.13 CE resulta aplicable al sector de la ganadería, relacionado con la política económica general. Asimismo, la propia norma impugnada explicita su naturaleza de norma básica.

Por lo expuesto, decae este primer motivo de recurso.

En segundo lugar, la recurrente alega que el tamaño de las explotaciones ganaderas no es un aspecto técnico o complementario más sino una decisión económica capital que restringe la libertad de empresa, por lo que debería contemplarse en una ley conforme a lo establecido en el art. 53 CE. El Tribunal se pronuncia sobre la libertad de empresa y sus limitaciones por vía reglamentaria para llegar a la conclusión de que lo relevante es si materialmente existe cobertura normativa de rango legal que legitime la regulación por reglamento, siendo su respuesta afirmativa al estar expresamente establecida esta habilitación reglamentaria en un elenco de normas. Al efecto, la Ley de sanidad animal; la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el Cuidado de los Animales, en su Explotación, Transporte, Experimentación y Sacrificio; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética](#), que contempla la necesidad de aprobación de Planes Integrados de Energía y Clima en los que se hace referencia especial a las actividades ganaderas, estableciéndose en su D. F. 6ª la habilitación al desarrollo reglamentario; y finalmente la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), que también habilita dicho desarrollo (D. F. 4ª).

En definitiva, existe una habilitación reglamentaria a través de normas con rango de ley para imponer la limitación a las explotaciones bovinas que se establecen en el art. 1. 2º y, por tanto, se desestima este motivo de recurso.

Otro de los motivos es la vulneración de los principios de buena regulación, en su vertiente de proporcionalidad, que se impone por el art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las recurrentes alegan que la norma impugnada no justifica ni la adopción de esos concretos límites de las explotaciones ni las razones por las que, por encima de dichos límites, las explotaciones son contrarias a la finalidad de la norma reglamentaria, señalándose que resulta contradictorio que se establezcan dichos límites y se justifique en el fomento del asociacionismo.

A juicio del Tribunal, lo que se reprocha con la invocación de las exigencias que impone la buena regulación es que el Gobierno, al ejercer la potestad reglamentaria, no ha justificado ese concreto límite ni su idoneidad. Si bien acepta que deba fijarse un límite concreto, el Tribunal entiende que no lo puede hacer porque las recurrentes no lo determinan, ni aportan

elementos suficientes que justifiquen la ilegalidad del Reglamento, ni la prevalencia de su interés particular frente al interés general que cabe presumir a la norma impugnada. Es más, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo existe un Anexo sobre la "justificación de la capacidad máxima de 850 UGM" con una exhaustiva y extensa argumentación para la conclusión alcanzada, tomando en consideración todas las circunstancias que pueden influir en esa fijación de límites.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Pues bien, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y habida cuenta de que en el caso de autos la declaración de la naturaleza de legislación básica se hace en el RD, será necesario indagar si esa declaración reglamentaria se adecúa a las exigencias constitucionales que, como se ha visto, solo excepcionalmente se autoriza. En realidad, el debate termina afectando al aspecto material de la noción material de lo básico, que, a su vez, remite el debate a determinar si la concreta regulación que se hace en el cuestionado artículo 1.2º del RD se adecúa a ese concepto material, esto es, si la concreta regulación de la "capacidad productiva máxima" que se impone en el cuestionado artículo 1.2º responde a los referidos cánones de un común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales sin limitar la potestad de las CCAA de introducir las peculiaridades que estimen convenientes y oportunas en defensa de sus competencias propias (…)

“(…) A la vista de lo expuesto y como implícitamente se admite en la demanda, es lo cierto que pese a la exigencia constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que dicha exigencia de jerarquía de las normas que regulan los derechos constitucionales admite la colaboración reglamentaria, cuestión sobre la que no parece necesario insistir porque, ha de señalarse, la misma argumentación de la demanda lo acepta desde el momento que lo cuestionado es que en el caso de autos no existe esa cobertura o, si se quiere, esa llamada de la ley a la colaboración del reglamento. Por otra parte, se hace también en la demanda que el vicio denunciado se funda así mismo en que el Gobierno, al aprobar la norma reglamentaria, no ha justificado esa cobertura legal o, más concretamente, que se hace una apelación tan genérica como inconcreta, y por tanto ineficaz a los efectos pretendidos, de unas normas de rango legal que no pueden suponer, en concreto, dicha habilitación normativa (…)

No puede negarse que existe un cuerpo legal suficientemente explícito que legitima el ejercicio de la potestad reglamentaria en la forma en que se ha realizado, incluso en la determinación del límite de las explotaciones, que es el concreto debate suscitado. Para ello deberá partirse de la premisa de que la capacidad de las explotaciones es una cuestión que afecta a los propios animales, cuya concentración comporta una exigencia en el propio régimen de la explotación; al medio ambiente, porque las instalaciones de esta naturaleza tienen una relevante repercusión en los diversos elementos naturales, desde el aire, las aguas o el mismo suelo; y, en fin, que afecta a la propia salud de las personas y al entorno en que se desenvuelve. Pues bien, sobre esa premisa y sin ánimo exhaustivo cabrían tomar en consideración las mismas normas legales a que se hace referencia en la misma elaboración del RD. que, para mayor aclaración, bueno será que recurramos a sus contenidos para justificar la legitimidad de la regulación reglamentaria (…)

“(…) Ante ese planteamiento es necesario comenzar por señalar que a la hora de aprobar una norma reglamentaria la Administración goza de una amplia discrecionalidad que por supuesto está condicionada por la normativa de superior rango que está obligada a observar, entre ella, la subordinación a la legislación que habilita esa potestad, pero también que esa discrecionalidad no es omnímoda sino que debe responder a los fines que la justifican, a cuyos efectos, ciertamente que será la motivación de la opción acogida en la norma reglamentaria la que evitará tildar la discrecionalidad en arbitrariedad. Ha de añadirse a lo expuesto que cuando, como aquí sucede, se pretende hacer prevalecer un criterio particular, el de las recurrentes, frente al interés general que cabe presumir a la norma aprobada, son quienes cuestionan la norma las que deben aportar elementos suficientes para concluir en la ilegalidad del reglamento (…)

Y frente a esos argumentos ninguna objeción concreta y relevante se hace por las recurrentes, por lo que, como ya se ha dicho, no puede prosperar el criterio de estas frente al, en principio, más objetivo y fundado que se realizó para la aprobación de la norma reglamentaria, debiendo rechazarse este motivo de impugnación (…)

#### **Comentario de la Autora:**

Con arreglo a la Exposición de Motivos del Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre, el sector bovino ocupa la segunda posición por detrás del sector porcino en cuanto a importancia económica de las producciones ganaderas. A diferencia de otros sectores ganaderos, no disponía de una norma específica nacional que estableciera los requisitos básicos de su ordenación sectorial presidida por los nuevos retos que debe afrontar en materia medioambiental y climática, de seguridad alimentaria, bioseguridad y de bienestar animal.

A través de esta sentencia se descartan todas las tachas de inconstitucionalidad alegadas y se considera viable el desarrollo de una normativa básica estatal que reúna todos estos aspectos a través de la aprobación de un Reglamento, en el que la Administración ha justificado la idoneidad de establecer límites a la capacidad de estas explotaciones ganaderas respaldada por las Leyes específicas que establecían la habilitación al desarrollo reglamentario.

**Enlace web:** [Sentencia STS 2791/2024 del Tribunal Supremo, de 22 de mayo de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de septiembre de 2024*

### [Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STS 2786/2024 - ECLI:ES:TS:2024: 2786

**Palabras clave:** Planes hidrológicos. Demarcación hidrográfica del Segura. Uso del agua. Autorización. Propiedad. Acuíferos sobreexplotados. Sostenibilidad del recurso hídrico.

#### **Resumen:**

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular contra determinadas disposiciones normativas contenidas en el Anexo X del [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero](#), por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de diversas demarcaciones hidrográficas, entre ellas la del Segura, cuyo ámbito territorial es definido por el artículo 2.2 del RD 125/2007, de 2 de febrero. En concreto, se impugna el artículo 49 del anexo relativo a los aprovechamientos por disposición legal en masas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo.

El recurrente contrasta el inciso final del apartado 2 del precepto impugnado referido a la estimación del volumen a autorizar por parte de la Comisaría de aguas en base a las referencias fijadas en el Plan, “una vez acreditado que no se dispone de otro recurso alternativo y no resulta posible su atención a partir de una infraestructura de distribución municipal”; con el contenido del art. 54 del TRLA que contempla el supuesto de autorización para realizar obras de captación y alumbramiento en los casos de acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo.

Sostiene el recurrente que el anterior párrafo entrecomillado es un requisito introducido *contra legem* por cuanto el citado art. 54 no establece que la Administración pueda denegar el uso del agua atribuido por ministerio de la ley al propietario de una finca, porque tenga otro recurso hídrico. En su opinión, el propietario de la finca tiene derecho al uso del agua de conformidad con las condiciones impuestas en la autorización otorgada cuando el acuífero esté en riesgo, pero en ningún caso el uso está condicionado a la existencia de otros recursos hídricos.

El Abogado del Estado se opone al recurso planteado y considera que, salvo excepciones, los aspectos sustantivos del contenido de los planes hidrológicos quedan extramuros del control jurisdiccional. Apoya su defensa en el documento denominado "Esquema de Temas Importantes para el Tercer Ciclo de la Planificación Hidrológica", del que destaca el apartado "Tema Importante 1", relativo a la consecución de la explotación sostenible y racional de las masas de agua subterráneas de la demarcación hidrográfica del Segura, periodo 2022-2027.

En la estela de la Abogacía del Estado, el Tribunal considera que la argumentación del recurrente queda enervada a través de la finalidad de la política comunitaria de sostenibilidad de los recursos hídricos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, y de los objetivos generales

de la planificación hidrológica, que justifican el inciso final del precepto impugnado. Añade la coherencia entre el régimen jurídico impugnado con las previsiones del art. 4 de la Directiva Marco del Agua.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) El recurrente se limita a alegar el carácter *contra legem* del condicionamiento, en atención a que el Real Decreto 35/2023, no puede imponer algo que no prevea el artículo 54 TRLA, argumento impugnatorio que sin embargo, queda enervado con fundamento en la política comunitaria de sostenibilidad de los recursos hídricos sobreexplotados o en riesgo de estarlo y los objetivos generales de la planificación hidrológica, que justifican el condicionamiento impuesto en el inciso final del precepto impugnado. Al hilo de lo así razonado, convendrá recordar que el artículo 34.2 del Anexo X del Real Decreto 35/2023 que - recordemos- no ha sido impugnado por la parte, dispone como norma general con las excepciones expresamente contempladas en la normativa que contiene, que a los efectos del Plan que norma, no se otorgaran concesiones o autorizaciones de aguas que, " impliquen la asignación de nuevos volúmenes o el incremento en la demanda real de las explotaciones existentes como consecuencia de un cambio en sus características esenciales, ni tampoco aquellas orientadas a la generación de nuevos regadíos o áreas de demanda."

Sin perjuicio en efecto, de que esta Sala viene sosteniendo de modo uniforme el carácter normativo de los planes hidrológicos con las consecuencias que ello comporta en el ámbito objetivo de fiscalización jurisdiccional -doctrina que se mantiene y ratifica con ocasión del presente pronunciamiento- el análisis del documento aportado por la Administración demandada evidencia una motivación bastante que enlaza con las previsiones del artículo 48 del Real Decreto 35/2023 (Anexo X) relativo a las principales determinaciones de los programas de actuación en masas de agua subterráneas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo, del que se infiere que un 60% de las aguas subterráneas de la cuenca del Segura, se encuentran en riesgo de sobreexplotación o en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo definido por los criterios previstos en el artículo 171 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (...).”

**Comentario de la Autora:**

La revisión de la planificación hidrológica responde al interés general y cumple un papel fundamental en la protección del medio ambiente a través de un uso racional y sostenible del agua. La explotación intensiva de los recursos hídricos subterráneos que sufre la demarcación hidrográfica del Segura justifica en este caso la reducción progresiva de los usos actuales con una clara incidencia en los aprovechamientos de fincas privadas; si bien el objetivo de protección y regeneración de las masas de agua subterráneas resulta prioritario.

**Enlace web:** [Sentencia STS 2786/2024 del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de septiembre de 2024*

### [Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Carlos Lesmes Serrano\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STS 2888/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:2888

**Palabras clave:** Política Agrícola Común. Ayudas. Condicionalidad. Agricultura. Fertilización sostenible. Agua. Suelo. Proporcionalidad. No discriminación.

#### **Resumen:**

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la organización UNIÓN DE PAGESOS DE CATALUNYA contra el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).

La cuestión controvertida se centra en una disposición del Anexo II de esta norma dedicado a las Buenas condiciones agrarias y medioambientales (BECAM) del ámbito de clima y medio ambiente, concretamente a la BECAM núm. 10, dedicada a la "fertilización sostenible", que se incluye en el apartado 5 del Anexo, referido a los aspectos principales agua y suelo.

Considera la parte actora que las exigencias contenidas en la BECAM 10 vulneran el artículo 13, apartado 2, párrafos primero y segundo del 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), que permite a los Estados miembros establecer medidas complementarias a las establecidas en el Anexo III siempre que no sean discriminatorias y siempre que sean proporcionales y acordes con las necesidades aportadas.

En su opinión, la condicionalidad de la "fertilización sostenible" no está contemplada en el Reglamento europeo, y se traduce en una elevación de la exigencia medioambiental de la norma nacional sobre la norma comunitaria que repercute negativamente en las pequeñas granjas familiares.

Esgrime a su favor los siguientes argumentos:

-El objetivo principal de esta BECAN fue descartado tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo -codecisión-.

-Las prácticas que exige superan la naturaleza complementaria de los objetivos principales establecidos en el anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115.

-Al ir más allá de la complementariedad, resulta discriminatoria respecto al resto de los agricultores de la UE.

-Vulnera lo establecido en el art. 13 del Reglamento (UE) 2021/2115.

-La gestión sostenible de los nutrientes forma parte (en el período 2023-2027) de los servicios de asesoramiento a las explotaciones [ letra g) del apartado 4 del artículo 15 del Reglamento (UE) 2021/2115], por ello, se trata de un objetivo principal distinto de los establecidos en el anexo III del Reglamento (UE) 2021/2115.

A sensu contrario, el Abogado del Estado señala que lo que descartaron las instancias europeas fue una norma BECAM específica sobre el uso obligatorio por parte de los agricultores de una herramienta informática de sostenibilidad agraria para nutrientes. Añade que la BECAM 10 impone determinadas obligaciones a los beneficiarios de ayudas de la PAC sobre los extremos que deben reflejarse en el cuaderno de explotación y resulta complementaria a los objetivos principales establecidos en el anexo III del Reglamento (UE), con una mayor ambición medioambiental por parte de España en línea con el nuevo enfoque de la PAC. Asimismo, considera que la situación de los agricultores españoles es similar a la del resto de la UE.

Para la resolución del pleito, el Tribunal efectúa un estudio sobre las ayudas de la política agrícola común de la Unión Europea y las condiciones para obtenerlas. Se centra en el alcance del artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/2115, sobre el sistema de condicionalidad y la necesidad de su inclusión en los planes estratégicos de la PAC de cada Estado miembro. Pone de relieve que conforme a su artículo 13.2, se pueden establecer normas complementarias siempre que reúnan la triple condición de no ser discriminatorias, ser proporcionadas y acordes con las necesidades observadas.

Conforme a estas premisas, el Tribunal no aprecia que exista discriminación con el resto de los agricultores de la UE, máxime cuando se trata de una afirmación por parte de la recurrente carente de pruebas. En su opinión, la no incorporación de la tan reiterada BECAM en la normativa comunitaria no significa que posteriormente no pueda ser incluida por un Estado miembro como norma complementaria, por cuanto lo que fijan las instituciones europeas es un estándar común. Entiende que la existencia de un registro de aporte de nutrientes en el correspondiente cuaderno de explotación ya estaba contemplada en el [RD 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios](#).

En definitiva, “no hay ninguna prohibición que impida a la autoridad nacional incorporar una exigencia como la contenida en la BECAM núm. 10 del Reglamento, ni se ha justificado que ésta sea desproporcionada, ni contraria a los objetivos perseguidos por la nueva normativa comunitaria”, por lo que se desestima íntegramente el recurso planteado.

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

“(…) ”5. Aspectos principales: Agua y suelo. BCAM 10. Fertilización sostenible. Se deberá cumplir con las siguientes obligaciones de acuerdo con el calendario y condiciones

establecidas en el [Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios](#). - Todas las operaciones encaminadas a aportar nutrientes o materia orgánica al suelo deben estar correctamente registradas en el cuaderno de explotación. - La explotación, cuando proceda, debe contar con un plan de abonado para cada unidad de producción de la misma. - Aplicación localizada de purines y enterrado de estiércoles sólidos en las superficies agrícolas"(..)".

“(..). Sobre esta última cuestión -la de la discriminación- hemos de señalar que para su posible apreciación hubiera sido necesario que la parte actora acreditara que en otros países de la Unión Europea no se ha establecido una condicionalidad igual o semejante, haciéndose uso de la posibilidad de introducir normas complementarias que permite el artículo 13.2 del Reglamento comunitario. Estamos en presencia, por tanto, de una alegación sin pruebas que la justifiquen por lo que no puede ser acogida.

Por otra parte, la no incorporación de esta BECAM como objetivo principal por parte del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento europeo, pese a estar propuesta por la Comisión Europea, no significa *per se* que esté limitado el margen de los Estados miembros para poder introducirla como norma complementaria, tal y como autoriza el artículo 13.2 del Reglamento comunitario. Ya vimos en el fundamento segundo de esta sentencia que uno de los objetivos del nuevo Reglamento comunitario es permitir más flexibilidad para los Estados miembros de la UE en la adaptación de las medidas a los contextos locales. Ello significa que las instituciones europeas fijan un estándar común que no impide la existencia de particularidades a nivel estatal. La no inclusión de un objetivo dentro de ese estándar común no significa que dicho objetivo, a través del establecimiento de una condicionalidad, no pueda ser introducido posteriormente por el Estado en su normativa interna, siempre que se sujete a los límites marcados por el artículo 13.2. (...).”

### **Comentario de la Autora:**

La nueva política agraria común para el período 2023-2027 trae a un primer plano la necesidad de que la agricultura contribuya a los objetivos climáticos y medioambientales de la UE recayendo una mayor responsabilidad en los Estados miembros. La exigencia de que España haya contemplado en su normativa como buena condición agraria y medioambiental la “fertilización sostenible”, en modo alguno contraviene la normativa comunitaria y además responde a la necesidad de cumplir las condiciones establecidas en el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios. Se trata de una medida incluida en el RD 1049/2022, de 27 de diciembre, no discriminatoria, proporcionada y acorde con las exigencias establecidas.

**Enlace web:** [Sentencia STS 2888/2024 del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de septiembre de 2024*

**[Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)**

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

**Fuente:** Roj: STS 3353/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:3353

**Palabras clave:** Agricultura. Suelos. Nutrición. Programa de acción. Evaluación ambiental estratégica. Nitratos. Normativa básica. Competencias. Comunidades Autónomas. Análisis de impacto económico.

**Resumen:**

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la Generalidad de Cataluña contra el [Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios](#) (BOE de 29 de diciembre de 2022) y contra la Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de fecha 14 de marzo de 2023, por la que se desestima el requerimiento previo interpuesto contra el citado Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre.

-La demandante alega como primer motivo de recurso que el contenido del real decreto impugnado es el propio de un programa de acción de los previstos en el art. 5 de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (Directiva de nitratos), y que esta condición obligaba a haberlo sometido al trámite de evaluación ambiental estratégica con independencia de haber adoptado la forma de Real Decreto, tal y como deriva de la doctrina establecida en la STJUE de 17 de junio de 2010 (asuntos acumulados C-105 y C-110/09) y actualmente impone su norma interna de transposición, el [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](#) (art. 6.5). De forma que la omisión de este trámite esencial vicia de nulidad de pleno derecho la norma impugnada.

Para resolver este motivo, el Tribunal examina la regulación de estos programas de acción en la Directiva de nitratos y en la norma vigente que ha llevado a cabo su transposición, el Real Decreto 47/2022, para luego analizar el contenido de la disposición impugnada con la finalidad de despejar si en ella se contiene, efectivamente, un programa de acción de los previstos en el art. 5 de aquella Directiva necesitado, por exigencias de la doctrina del TJUE, de evaluación ambiental.

Al efecto, llega a la siguiente conclusión: “los programas de acción de los que tratamos son instrumentos que, con independencia de la figura jurídica utilizada para su aprobación, esto es, revistan o no la forma de Decreto, contienen una auténtica programación de acción administrativa, una "planificación concreta y articulada" con "un enfoque global y coherente" de unas medidas individualizadas y específicas, referida a unas zonas territorialmente delimitadas -las zonas vulnerables-, en las que se aplican, durante un periodo de tiempo

determinado y periódicamente revisable, como un sistema organizado y coherente de acción en la zona, unas medidas concretas y obligatorias, que se individualizan en función de las características específicas de las zonas de que se trate, para alcanzar en esas zonas concretas unos objetivos de reducción y prevención de la contaminación difusa de las aguas producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, medidas de planificación que han de ser objeto de seguimiento periódico para determinar su posible modificación o refuerzo en cada zona vulnerable designada, dando cuenta de todo ello, tanto de la elaboración de estos programas como de su seguimiento, a la Comisión Europea”.

Partiendo de esta afirmación, el Tribunal considera que el Real Decreto impugnado no se ajusta a las características que derivan del art. 5 de la Directiva de nitratos. Lo que lleva a cabo es una regulación de carácter general que afecta, no a zonas concretas sino a todo el suelo agrario en general y cuyos objetivos son mucho más amplios, diversos y más ambiciosos, al responder a compromisos internacionales asumidos por España. En realidad, contiene una regulación de mínimos, acorde con su naturaleza básica, sobre nutrición sostenible aplicable a todos los suelos agrarios del territorio español.

Por tanto, se desestima este primer motivo de recurso.

-En segundo lugar, la demandante alega que el Real Decreto impugnado, al imponer una regulación uniforme aplicable a todo el Estado, impide que se establezcan programas de acción para prevenir y reducir la contaminación de las aguas producida por los nitratos de origen agrario que se adapten a la realidad de las distintas zonas vulnerables y a las condiciones medioambientales de las zonas afectadas, tal y como prevén los arts. 5.2, 5.3.b y 6.2 de la Directiva 91/676/CEE, que considera infringidos.

Por su parte, el Tribunal considera que el Real Decreto se dicta con carácter básico y la regulación uniforme que contiene es de mínimos, por lo que las CCAA, al elaborar los programas de acción en las zonas vulnerables de su territorio, pueden adoptar las medidas que mejor se adapten a su respectiva realidad. Asimismo, el RD impugnado es complementario a la regulación contenida en el RD 47/2022, que también atribuye a las CCAA la identificación y designación de esas zonas, así como la elaboración y aplicación de los programas de acción a ejercer sobre ellas.

-La tercera alegación de la demanda considera que el Real Decreto impugnado invade las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en las materias de medio ambiente y agricultura, al entender que el Real Decreto contiene una regulación con un elevado grado de detalle y exhaustividad que no se corresponde con las exigencias de una normativa estatal básica, impidiéndose así que las Comunidades Autónomas aprueben sus respectivos programas de acción adaptados a cada zona vulnerable y a sus particulares condiciones medioambientales.

Afirmación que, a juicio del Tribunal, es totalmente genérica, sin que la recurrente mencione precepto alguno al que se anude la invasión competencial; por lo que la alegación también se desestima. Es más, el Tribunal señala que a lo largo de su articulado son constantes y numerosas las referencias a las CCAA a las que se habilita para dictar normas complementarias, adicionales o más restrictivas.

-Por último, alega la recurrente que el análisis de impacto económico incluido en la Memoria de análisis de impacto normativo es manifiestamente insuficiente, haciéndose eco de la

denuncia que en este sentido se contenía en el dictamen emitido por el Consejo de Estado. Apunta el Tribunal que, tras esta crítica efectuada por el alto órgano consultivo, la Memoria fue modificada para incluir un análisis de impacto económico que considera suficiente.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

- “(...) En definitiva, a la luz de la citada doctrina del TJUE, suficientemente clara en sus postulados, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- no toda medida legal relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias constituye un "plan" o un "programa" en el sentido de la Directiva 2001/42, necesitado de evaluación ambiental;

- para que lo sea es necesario que se trate de programas de acción sobre las "zonas vulnerables" designadas por los Estados miembros que contengan una planificación concreta y articulada sobre dichas zonas con las medidas y acciones enumeradas en el art. 5 de la Directiva de nitratos, destinadas a luchar contra la contaminación producida por nitratos de origen agrario;

- en el caso resuelto en dicha sentencia se trataba de un Decreto que contenía un programa de acción de los previstos en el art. 5 de la Directiva, el programa de acción de las zonas vulnerables de la región de Valonia, necesitado, por tanto, de evaluación ambiental (...).”

“(...) El Real Decreto impugnado se aleja de esta configuración de los programas de acción previstos en el art. 5 de la Directiva de nitratos, para llevar a cabo una regulación de carácter general que afecta, no a zonas concretas y delimitadas en función de unas características predeterminadas, sino a todo el suelo agrario en general, y cuyos objetivos -como destaca la representación del Estado- son mucho más amplios, diversos y, en definitiva, más ambiciosos, que responden a compromisos internacionales asumidos por España, así como a otras estrategias europeas que proporcionan a esta norma una perspectiva más amplia y diversa que, manteniendo, lógicamente, las previsiones y objetivos de la Directiva de nitratos y de la norma interna que la transpone -de ahí la coincidencia de algunas de las medidas que aquí se regulan-, la complementan con los objetivos que estas otras perspectivas agregan.

La disposición impugnada no tiene por objeto la elaboración de un programa destinado a planificar con medidas concretas una acción administrativa específica que recae sobre determinadas zonas previamente delimitadas por unas especiales condiciones con objeto de reducir o prevenir en ellas la contaminación difusa de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, que es lo que define a los programas de acción sobre zonas vulnerables previstos en el art. 5 de la Directiva de nitratos, necesitados, por ello, de evaluación ambiental (...).

Y todo ello, desde una perspectiva, no de acción administrativa sistemática planificada sobre unas zonas delimitadas por su especial vulnerabilidad a la contaminación producida por nitratos de origen agrario, sino desde una perspectiva regulatoria de carácter general que se proyecta, con objetivos más amplios, sobre todo el suelo agrario nacional (...).”

-“(…) Por tanto, la regulación contenida en el Real Decreto recurrido se limita a diseñar un marco normativo mínimo de carácter básico que no obstaculiza la posibilidad de aplicar a las distintas zonas vulnerables designadas por las comunidades autónomas las medidas más apropiadas a sus específicas circunstancias, y así se prevé expresamente en la disposición, siempre que se respete dicho marco normativo básico (…).”

-“(…) Este esquema, desde el punto de vista genérico que se adopta en la demanda, se ajusta, en principio, al concepto material de bases construido por la doctrina del Tribunal Constitucional, así como a la doctrina emanada de dicho Alto Tribunal de garantías en torno a la proyección en el subsector de la agricultura y ganadería de la competencia estatal básica sobre planificación de la economía ( SSTC 58/2015, FJ 2, 11/2015, FJ 4) o sobre las bases de la sanidad (SSSTS 32/1983, FJ 3, o 158/2011, FJ 10) o el medio ambiente ( STC 69/2013, FJ 1).

La falta de mención en la demanda, debidamente motivada y razonada, de ningún precepto concreto al que atribuir la invasión competencial que genéricamente se denuncia nos impide ir más allá en nuestro razonamiento, por lo que también esta alegación debe desestimarse (…).”

-“(…) De la transcripción que acabamos de realizar no cabe sino concluir que el defecto apreciado por el Consejo de Estado en estos aspectos ha sido subsanado, de forma que el análisis del impacto económico en los sectores afectados, el de impacto presupuestario, en la competencia y en las pymes, así como el análisis de cargas administrativas debe considerarse suficiente para entender cumplida la funcionalidad del trámite previsto a este respecto en el art. 26.3.d) y e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el art. 2.1.d) y e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Por tanto, también esta última alegación debe desestimarse (…).”

#### **Comentario de la Autora:**

Esta sentencia pone de relieve que el contenido de la normativa sobre nutrición sostenible de suelos agrarios no se corresponde con un plan de acción de los previstos en el art. 5 de la Directiva de nitratos, sino que participa de la naturaleza básica y permite a las Comunidades Autónomas amoldarlo a su situación específica. El Real Decreto impugnado va más allá de la contaminación de las aguas por nitratos o de la designación de las zonas vulnerables, al resultar aplicable a toda la superficie agrícola y comprender objetivos mucho más amplios y diversos a la contaminación por nitratos, al tiempo de responder al cumplimiento de compromisos internacionales. De hecho, establece un marco general básico que regula el aporte sostenible de nutrientes en los suelos con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y evitar la contaminación de las aguas, tanto superficiales como subterráneas. En definitiva, su alcance y naturaleza no se corresponde con el de un programa de actuación sobre unas zonas designadas como vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrario.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3353/2024 del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2024*

**[Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Carlos Lesmes Serrano\)](#)**

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

**Fuente:** Roj: STS 3842/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:3842

**Palabras clave:** Concesión. Dominio Público Hidráulico. Obras hidráulicas. Reversión. Demolición. Administración hidráulica. Modificación de normativa.

**Resumen:**

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil IBERDROLA GENERACIÓN S.A. contra la sentencia de fecha 29 de marzo de 2023 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Secretaría General Técnica dictada por delegación de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente de 18 de mayo de 2021 que desestimó el recurso de alzada contra la resolución de 8 de octubre de 2020 de la Dirección General del Agua que declaró extinguida por transcurso del plazo de la concesión, el derecho de aprovechamiento de aguas superficiales a derivar del río Cabriel en la central hidroeléctrica de Contreras-Mirasol (Cuenca).

La sentencia de instancia consideró que por parte de la Administración hidráulica no se había modificado aspecto alguno de la concesión y que, en el momento de su extinción, había quedado acreditada la falta de viabilidad, por lo que procedía la demolición de las infraestructuras e instalaciones de conformidad con lo dispuesto en el art. 89.4 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) en su nueva redacción dada por el [Real Decreto 1290/2012 de 7 de septiembre](#), y el art. 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

"a) Determinar si la previsión contemplada en el artículo 89.4 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico -en la redacción dada por el Real Decreto 1290/2012-, relativa a la posible exigencia por parte de la Administración hidráulica, al extinguirse la concesión, de la demolición de lo construido en dominio público, resulta de aplicación a aquellos títulos concesionales otorgados con anterioridad a su entrada en vigor.

b) Y, en todo caso y con independencia del régimen jurídico que resultara de aplicación, determinar si la obligación de demolición de lo construido en dominio público puede ser impuesta por la Administración hidráulica, como condición, en la resolución que acuerda la extinción de un título concesional, a fin de evitar perjuicios a terceros y/o al interés público,

teniendo en cuenta que dicho título concesional no contempla esa obligación de demolición, sino la de la reversión de las obras e instalaciones a la Administración".

La recurrente no se opone a la extinción de la concesión ni tampoco cuestiona que, por razones medioambientales, la Administración hidráulica pueda, en su caso, optar por la demolición de lo construido; pero lo que no considera ajustado a derecho es que se le imponga la obligación de ejecutar y costear la demolición a su costa teniendo en cuenta que el título concesional prevé la reversión de las obras e instalaciones. Añade que la normativa vigente en el momento del otorgamiento de la concesión y el pliego concesional no contemplaban esta posibilidad que se introdujo vía modificación del art. 89.4 RDPH a través del RD 1290/2021, que tiene su origen en el art. 101.1 de la Ley 33/2003. Por tanto, considera que la única obligación que debe asumir es revertir las obras, máquinas y demás elementos que constituyen el aprovechamiento a la Administración.

Por su parte, el Abogado del Estado considera artificial la contraposición que el recurrente efectúa entre reversión y demolición, pues el art. 89.4 RDPH prevé la obligación de demolición como una obligación que se puede imponer precisamente en el momento de revertir los bienes a la Administración, es decir, como adicional a la propia reversión. Entiende que, con independencia de que el título concesional fuera anterior a 2013, a la extinción de la concesión se puede imponer al ocupante del DPH la demolición a su costa de lo construido, por lógica aplicación del principio de "quien contamina paga".

El Alto Tribunal pone de relieve los motivos que justificaron el cambio normativo patrocinado por el RD 1290/2012, fundamentados en el intento de propiciar una mayor protección, conservación y mejora del estado de las masas de agua en consonancia con lo dispuesto en la Directiva Marco del Agua. Efectúa un estudio comparativo del apartado 4º del art. 89 del RDPH en su redacción originaria y tras la modificación introducida por el RD 1290/2012 que contempla la posibilidad de la demolición, y cuya legalidad ya fue declarada a través de la STS de 25 de octubre de 2013 al disponer de cobertura legal suficiente en el art. 101 de la LPAP.

El Tribunal considera que la LPAP determina que el régimen de los bienes demaniales se regirá por las "leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación", con una clara remisión al TR de la Ley de Aguas y al RDPH, cuya modificación se impugna, primero, y a la LPAP, después, que establece con carácter general el régimen común.

A continuación, el Tribunal efectúa un estudio pormenorizado del contenido del expediente de extinción de una concesión y los trámites de obligado cumplimiento, entre los que se encuentra la emisión del informe del servicio encargado del organismo de cuenca, que en este caso consideró que "el aprovechamiento hidroeléctrico de "Contreras-Mirasol" supone una presión significativa y por tanto sería necesario mitigar en la medida de lo posible dicha presión siendo la eliminación de esta infraestructura, la medida más eficaz desde el punto de vista de la restauración ecológica del río, dado que supondría una mejora significativa en el índice de conectividad del tramo, con objeto de ir en la línea de conseguir la conectividad longitudinal del río."

Con estas premisas, la conclusión a la que llega es la siguiente: aunque el régimen jurídico concesional no incluyera entre su clausulado la posibilidad de demolición de las instalaciones y construcciones realizadas bajo el título concesional, le resultará aplicable en el momento de la extinción de la concesión la nueva redacción del art. 89.4 del RDPH, en relación con el

art. 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Con ello, dice el Tribunal, la Administración no modifica los términos de la concesión, sino que son los efectos derivados de la extinción por vencimiento del plazo los que han cambiado; y se justifica por la necesaria protección del DPH. En todo caso, es la propia Administración la que tiene la facultad de decidir entre la reversión de las infraestructuras para su explotación o la demolición de lo construido.

En definitiva, la respuesta a las cuestiones planteadas es que “los arts. 89.4 del RD 849/1986, de 11 de abril y 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas resultan de aplicación para regular los efectos derivados de la extinción de las concesiones otorgadas con relación al derecho al uso privativo de aguas, con independencia de la fecha del título concesional y de su clausulado, pudiendo exigir, de modo motivado, la Administración hidráulica a la extinción de la concesión, y a costa del concesionario, la obligación de demolición de las infraestructuras e instalaciones”.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) En su redacción originaria el apartado 4º del art. 89 disponía: "4. Al extinguirse el derecho concesional revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional”.

El apartado 4º del art. 89, precepto de carácter básico de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera, tras la modificación operada por el RD 1290/2012 tiene la siguiente redacción: "4. Al extinguirse el derecho concesional revertirán al Estado gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional y, en su caso, las relativas a la reversión de otros elementos situados fuera del demanio. Si en dicho momento, la Administración hidráulica considerase posible y conveniente la continuidad del aprovechamiento, podrá exigir del concesionario la entrega de los bienes objeto de reversión en condiciones de explotación tal como prevén los artículos 164.3, 165.3 y 167.3 y 4. Si por el contrario lo considerase inviable, o su mantenimiento resultase contrario al interés público, podrá exigir la demolición de lo construido en dominio público de conformidad con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas(…)”.

“(…) Es cierto que el artículo 53, apartado 4, del TR de la Ley de Aguas, que regula la extinción del derecho al uso privativo de las aguas, contiene una norma que se identifica, en lo que ahora importa, con el párrafo primero del artículo 89.4 del reglamento. La novedad que introduce el párrafo segundo, inciso segundo, respecto de la demolición, tiene la correspondiente cobertura legal en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Nos referimos al artículo 101.1 de la citada Ley 33/2003 que al regular el destino de las obras en el momento de la extinción del título, establece que cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial deberán ser demolidas por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la Administración (…)

“(…) Repárese que la Ley 33/2003 es posterior al TR de la Ley de Aguas de 2001 y que el régimen de los bienes demaniales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la expresada Ley 33/2003, se regirá, como antes señalamos y ahora insistimos, por las "leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación ", lo que nos remite al TR de la Ley de Aguas y al Reglamento de Dominio Público Hidráulico, cuya modificación se impugna, primero, y a la Ley 33/2003, después. Esta relevancia significa que la disposición o norma reglamentaria puede tener su correspondiente cobertura tanto en la norma legal especial, como en la norma legal que establece con carácter general el régimen común, que es la citada Ley 33/2003. Teniendo en cuenta, además, que el artículo 101.1 de dicha Ley tiene el carácter de norma básica, según la disposición final 2ª de la Ley 33/2003 de tanta cita, en aplicación del artículo 148.1. 18ª de la CE (...)”.

“(…) Aunque el título concesional establecía que las instalaciones revertirían al Estado al finalizar la concesión y no preveía la demolición por parte del concesionario, la obligación de retirar las instalaciones se fundamenta en la legislación vigente al momento de incoar y resolver el procedimiento de extinción de la concesión, promulgada con la finalidad de proteger el dominio público hidráulico. La Administración no ha modificado los términos de la concesión, sino que han cambiado los efectos legales derivados de la extinción por el vencimiento del plazo.

Esta obligación de demolición al término de la concesión y a costa del concesionario se justifica, tal y como motivó la modificación normativa del año 2012, por la necesaria protección del dominio público, de conformidad con lo establecido en los artículos 45 y 132 de la Constitución Española y el artículo 92 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. En cualquier caso, debe ser en el momento de la extinción de la concesión, a través del procedimiento correspondiente, cuando la Administración debe decidir si se produce la reversión de las infraestructuras e instalaciones construidas en el dominio público hidráulico para su explotación, ordenando, en su caso, las obras necesarias de reparación, o la demolición de lo construido si se considera inviable o contrario al interés público el mantenimiento de las infraestructuras e instalaciones (...)”.

#### **Comentario de la Autora:**

La sentencia objeto de comentario nos aclara que el cambio normativo introducido en el apartado 4 del art. 89 del RDPH que prevé como aspecto novedoso la posibilidad de que la Administración, en el momento de la incoación del procedimiento de extinción del título concesional, pueda optar por la demolición de las obras e instalaciones construidas a costa del concesionario, sí resulta aplicable a las concesiones que se hubieran otorgado con anterioridad a esta modificación. Posibilidad que justifica en la necesidad de protección del DPH y, en este caso concreto, por resultar más acorde con el interés general ya que el aprovechamiento hidroeléctrico afecta a masas de agua en riesgo de no alcanzar un buen estado, así como a la conectividad del cauce.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3842/2024 del Tribunal Supremo, de 8 de julio de 2024](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2024*

### [Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STS 3779/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3779.

**Palabras clave:** Planes de ordenación del espacio marítimo. Pesca. Principio de legalidad. Energía eólica marina. Zonificación. Arbitrariedad. Estrategias marinas. Usos. Zonas de uso prioritario y zonas de alto potencial. Disposición reglamentaria.

#### **Resumen:**

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos contra el [Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas](#). En la demanda se solicita que se declare dicha disposición íntegramente nula y, subsidiariamente, la nulidad del Bloque IV, Ordenación del espacio marítimo, y de la cartografía relativa a la Demarcación Noratlántica incluida en el Anexo.

La parte actora basa esencialmente su recurso en dos alegaciones, la vulneración del principio de legalidad y el inadecuado tratamiento de la actividad pesquera en las decisiones del planificador, en comparación con la energía eólica marina, por haberse excluido aquella de la zonificación. Esta segunda alegación se articula a través de diversas consideraciones sobre la vulneración de previsiones constitucionales del art. 130.1 CE al entender que la norma impugnada vulnera los principios rectores económicos porque prioriza la implantación de la energía eólica marina en detrimento del sector pesquero; legales ( art. 4.1.a, c y f de la [Ley 41/2010, de protección del medio marino](#), referidos al principio de precaución y enfoque ecosistémico; aprovechamiento sostenible; y minimización de la contaminación), arbitrariedad, vulneración del principio de buena regulación y desviación de poder que, asimismo, se imputan al real decreto impugnado.

Hasta llegar a centrar el objeto de esta controversia, la sentencia lleva a cabo un estudio pormenorizado y exhaustivo sobre el contexto en el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM), a través de los cuales, y por primera vez, se establece un marco para la ordenación coherente y sistemática del espacio marítimo y de su utilización para diversas actividades y usos, partiendo de su coexistencia sostenible y bajo un enfoque ecosistémico.

Como antecedentes normativos y con la finalidad de aclarar el contenido, alcance y objetivos de los POEM, la sentencia repara en el examen de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina), transpuesta por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, y 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](#), que se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el [Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo](#), que es la norma que prevé la elaboración de los planes que se aprueban con el real decreto impugnado. Estos planes establecen los objetivos específicos de la ordenación en cada una de las demarcaciones y siguen un complejo procedimiento de elaboración en el que intervienen las Administraciones sectoriales implicadas, las CCAA y el público.

Asimismo, la resolución judicial hace hincapié en los objetivos específicos de las estrategias marinas, en las actuaciones que deben desarrollarse a lo largo de diversas fases consecutivas y en su naturaleza de públicas y vinculantes para las Administraciones públicas. En definitiva, se pone de relieve que estas estrategias constituyen un marco general cuyo objetivo último es alcanzar un buen estado ambiental del medio marino y que, no sólo condicionan las políticas sectoriales, sino también, los propios planes que se impugnan.

Destaca que la Directiva de 2014 establece un marco para la ordenación del espacio marítimo como "instrumento estratégico transversal" de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, de la que la Directiva de 2008 constituye su pilar ambiental, y obliga a los Estados a llevar a cabo una ordenación del espacio marítimo mediante planes "con objeto de promover la coexistencia sostenible de los usos y, si procede, la adecuada distribución del espacio marítimo entre los usos pertinentes".

El Alto Tribunal se detiene en analizar la articulación entre las estrategias marinas y los POEM, "puesto que nos encontramos ante instrumentos de planificación que se insertan en el entramado normativo de una manera novedosa, dando lugar a una arquitectura normativa que pudiéramos calificar de heterodoxa que escapa de las categorías tradicionales".

En realidad, dice la sentencia, los POEM constituyen una herramienta para ordenar y facilitar el uso múltiple del espacio marítimo y potenciar su desarrollo sostenible, a la vez que se preservan los ecosistemas marinos y costeros.

A continuación, el Tribunal se detiene en el contenido de la norma impugnada propiamente dicha: objeto y finalidad, ámbito de aplicación, aprobación de los cinco planes, y su estructura. Con estas premisas, considera que la regulación de los planes no solo deja subsistente la normativa sectorial, que no deroga ni modifica, sino también la normativa de planificación y gestión de espacios protegidos.

Dado que la parte actora cuestiona que se haya llevado a cabo un estudio de alternativas, el Tribunal pone de relieve que, durante la tramitación de la evaluación ambiental de los planes impugnados, el estudio ambiental estratégico contiene el análisis de las alternativas valoradas, siendo la más óptima la dos.

Asimismo, identifica dos grupos de usos dentro de los planes, unos usos de interés general y los usos de los sectores marítimos económicos; así como dos categorías de zonas, las zonas de uso prioritario y las zonas de alto potencial. En cada una de ellas se procede a su definición, se describen los criterios que orientan la ordenación de los usos y actividades, y el solape de usos y zonas, y se establecen medidas. A partir de aquí, se describen algunos de los elementos que considera necesarios para la resolución del recurso.

Con estos antecedentes, el Tribunal considera que no se pretende zonificar todo el espacio marítimo sino delimitar algunas zonas necesarias y adecuadas para que se puedan seguir realizando actividades existentes o de futuro. En definitiva, considera que los POEM “no crean por sí solos derechos u obligaciones para los particulares o entidades, pero tienen carácter vinculante para las administraciones públicas que, por tanto, deberán tener en cuenta sus previsiones en sus políticas sectoriales. Los planes ni modifican ni derogan la regulación sectorial correspondiente, ni tampoco la ambiental, pero la toma de decisiones sectoriales que afecten al medio marino estará condicionada por sus previsiones”.

En base a todas estas consideraciones, el Tribunal no aprecia que se haya vulnerado el principio de legalidad por los siguientes motivos:

- Nuestro ordenamiento interno ha optado por integrar los planes impugnados en las estrategias marinas y, en concreto, como uno de los elementos de sus programas de medidas.
- El RD 363/2017 impone la obligación de elaborar los POEM, que han sido aprobados a través del Real Decreto impugnado.
- La planificación del medio marino no es una materia constitucionalmente reservada a la ley por lo que no cabe objetar que la transposición de la Directiva de 2014 se haya efectuado mediante un reglamento.
- Los planes impugnados no imponen, por sí solos, limitaciones al ejercicio de las actividades de los particulares.

En relación con la inadecuada ordenación de la actividad pesquera en comparación con la energía eólica marina y los argumentos esgrimidos por la actora, el Tribunal delimita en primer lugar el alcance del control jurisdiccional de las disposiciones de carácter reglamentario. Al efecto, entiende que se extiende a constatar la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar los distintos intereses en conflicto.

Los reproches que se contienen en la demanda no son compartidos por el Tribunal y para ello se ampara básicamente en el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, así como en el de los planes recurridos. Al efecto:

-El hecho de que la pesca no haya sido objeto de zonificación no supone que se prioricen aquellas actividades con zonificación frente a aquellas otras para las que el plan no la hubiera previsto.

-Se descarta que los POEM otorguen un trato discriminatorio a la actividad pesquera, máxime cuando la MAIN establece que durante la consulta pública se trabajó para asegurar el menor impacto posible sobre la actividad pesquera asumiendo que debe buscarse el desarrollo sostenible de los diferentes sectores marítimos y no solo de uno.

-Tras el período de consultas e información pública se llevó a cabo la modificación/eliminación/recalificación de diversos polígonos de energía eólica en virtud de su afección al sector pesquero, y de manera coordinada con la administración pesquera (Secretaría General de Pesca del MAPA) y la Dirección General de Política Energética y Minas y el IDAE del MITERD; “modificándose la superficie de los polígonos para la eólica

marina, reduciendo así su potencial impacto sobre la pesca, y tomando la decisión de no incluir la energía eólica en las zonas de uso prioritario (ZUP), como inicialmente estaba proyectado, sino en las zonas de alto potencial (ZAP)”.

-“No se considera adecuado establecer zonas de uso prioritario ni de alto potencial para la actividad pesquera, dado que se trata de una actividad que se desarrolla ampliamente en el espacio, haciendo un uso extensivo del mismo”.

-En cuanto a la selección de la ubicación de las zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica, se contiene su justificación tanto en la MAIN como en el bloque IV de la parte común de los planes.

A raíz de todas estas explicaciones obrantes en la memoria y en los planes, el Tribunal no aprecia en ellas incoherencia, irracionalidad o arbitrariedad, más allá de las legítimas discrepancias subjetivas. Por tanto, las normas reguladoras de los POEM no imponen que todas y cada una de las actividades y usos que en ellos se ordenan deban ser zonificados.

En paralelo, la pretendida prueba pericial aportada por la actora no ha conseguido desvirtuar la copiosa información científica y técnica proporcionada por las administraciones y entidades públicas.

Por tanto, la planificación impugnada ha tenido en cuenta la interrelación existente entre el necesario despliegue de la energía eólica marina dimanante de instrumentos normativos y programáticos con los objetivos que derivan de nuestro PNIEC y del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, entre los que se incluye también el sector pesquero.

En definitiva, a juicio del Tribunal, si bien se puede discrepar de la decisión de ordenación adoptada, lo cierto es que ello no la convierte en arbitraria, irracional, incoherente o incurso en desviación de poder; por lo que se desestima íntegramente el recurso planteado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Las estrategias marinas son, en definitiva, un conjunto de actuaciones que configuran el andamiaje previo en el que se engarzan los planes de ordenación del espacio marítimo. De esta forma, queda integrada la perspectiva medioambiental -el buen estado ambiental del medio marino- en toda la ordenación del espacio marítimo, impregnando así este objetivo último de las estrategias marinas el desarrollo sostenible de las actividades que en dicho espacio vayan a realizarse y su coexistencia, asimismo sostenible, en su ordenación por los planes.

Resulta relevante tratar de analizar la articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marino, puesto que nos encontramos ante instrumentos de planificación que se insertan en el entramado normativo de una manera novedosa, dando lugar a una arquitectura normativa que pudiéramos calificar de heterodoxa que escapa de las categorías tradicionales. La doctrina científica se ha preocupado también por analizar estos problemas de articulación, poniendo de manifiesto que las estrategias marinas no son parte de los planes de ordenación del espacio marino, sino una pieza autónoma de ordenación, previa al plan y que lo vincula en cuanto a los objetivos ambientales. Su ámbito espacial es el mismo, pero su objeto y contenido difieren. Las estrategias marinas no son parte de los

planes, sino un prius que los condiciona desde la óptica de la protección ambiental del medio marino (...).”

“(...) El Real Decreto 363/2017 obliga a elaborar un plan de ordenación del espacio marítimo por cada una de las demarcaciones marinas (art. 4.1), revisable al menos cada diez años, teniendo en cuenta las actualizaciones de las estrategias marinas (art. 7.2). Estos planes establecerán los objetivos específicos de la ordenación en cada una de las demarcaciones, teniendo en cuenta los objetivos de las estrategias marinas y los de la planificación sectorial, aplicando un enfoque ecosistémico, que promueva una coexistencia sostenible de las actividades y usos, y contribuya al desarrollo sostenible de tales usos (entre otros, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar), sin menoscabo del medio ambiente marino y la resiliencia a los efectos del cambio climático (art. 5 del Real Decreto). Para garantizar la coherencia con las estrategias marinas se establecen diversos mecanismos de coordinación (art. 4.3 del Real Decreto).

(...)”.

“(...) Se trata de una técnica de planificación que no se asemeja a la de ordenación del territorio. La zonificación que en ellos se lleva a cabo no vincula de manera inmediata a los particulares, de forma que prohíba directamente algunas actividades o usos distintos de aquéllos a los que el plan ha vinculado la zona. Se limita establecer unas zonas con unos usos prioritarios y otras con unos usos de alto potencial que, respetando las restricciones de usos preexistentes derivadas de la normativa sectorial y ambiental, no son per se excluyentes de otros usos, fijando en ellas unos criterios de articulación de los posibles solapamientos con otros usos distintos, bajo un principio general de coexistencia sostenible, criterios que deberán ser tomados en consideración al tomar las decisiones sectoriales. De esta forma, a la hora de autorizar un determinado uso o actividad, conforme a su regulación sectorial y ambiental, deberán tomarse en consideración las previsiones, criterios y directrices del plan y, en sentido inverso, la contemplación de un uso o actividad en una zona designada en el plan no exime del cumplimiento de los requisitos que deriven de su legislación sectorial y ambiental.

Se configuran así los planes, al menos en esta primera versión, como un marco genérico que ofrece a las administraciones públicas un conjunto de criterios y directrices que contribuyen a racionalizar y a proporcionar coherencia y una perspectiva integral en el proceso de toma de decisiones sectoriales relacionadas con el medio marino.

Uno de los instrumentos que permite articular esta integración de los criterios y directrices de los planes en las decisiones sectoriales es el informe de compatibilidad con la estrategia marina de la demarcación, de la que "forman parte" los planes (art. 1.4 del Real Decreto 150/2023), previsto en el art. 3.3 de la Ley 41/2010 y en el [Real Decreto 79/2019](#) (...).”

“(...) El Gobierno, titular de la potestad reglamentaria ( art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este

Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, y 70 y 71 de la Ley de 1998) (...)

“(..) Y se abunda en este apartado de la Memoria en la decisión de no zonificar la actividad pesquera, argumentando que "No se considera adecuado establecer zonas de uso prioritario ni de alto potencial para la actividad pesquera, dado que se trata de una actividad que se desarrolla ampliamente en el espacio, haciendo un uso extensivo del mismo. Así mismo, en muchos casos, como es el del cantábrico noroeste, tiene una marcada temporalidad en función de las pesquerías objetivo. Definir este tipo de áreas podría ser contraproducente para la propia actividad, suponiendo una mayor acotación en el espacio de la misma, que entendemos no es deseable para el sector. Por ello, se han incluido en el apartado de diagnóstico de los POEM mapas sobre la presencia de la actividad pesquera, en base a los cuales se ha estudiado la interacción de otras actividades, especialmente la eólica marina, con la misma, pero no se ha acotado espacialmente la actividad a zonas más pequeñas con la definición de ZUP y ZAP para la pesca (...)

“(..) Como se desprende de los apartados de la Memoria y de los propios planes que hemos extractado, las decisiones adoptadas en relación con la actividad pesquera y la eólica marina parten de un complejo proceso de consulta y negociación entre los distintos sectores afectados, con intereses contrapuestos, y han sido tomadas razonadamente, teniendo a la vista las necesidades de todos y cada uno de los sectores afectados, sobre la base de una copiosa información técnica y científica, accesible al público, proporcionada, entre otros, por el Instituto Español de Oceanografía, el CEPYC-CEDEX y por las propias administraciones públicas territoriales y sectoriales concernidas, que no ha sido en ningún momento fundadamente rebatida por la actora con la correspondiente pericial técnica, limitándose a expresar su mera discrepancia subjetiva (...)

“(..) En esta armonización, ciertamente compleja, de todos estos objetivos a tener en cuenta en la ordenación, no puede sostenerse que el planificador, en el ejercicio de su discrecionalidad, al seleccionar unas zonas en las que ubicar preferentemente las instalaciones de energía eólica marina -y evitar así su dispersión desordenada por todo el medio marino de soberanía española-, haya olvidado la presencia de la actividad pesquera ni su interacción con la eólica. Los planes recurridos, como en ellos se refleja, han tomado en consideración en sus decisiones de ordenación una copiosa información atinente a la actividad pesquera, y obligan además -y lo hacen de forma recurrente- a tener en cuenta en todo momento la actividad pesquera desarrollada en las zonas seleccionadas para la energía eólica, interacción o solape que deberá resolverse al tiempo de la autorización de los correspondientes proyectos, conforme a su legislación sectorial y ambiental, en la que deberán necesariamente tomarse en consideración los criterios horizontales que ya antes detallamos, mencionados en el bloque IV, apartado 2.1 (...)

#### **Comentario de la Autora:**

Son numerosas las ocasiones, y los medios de comunicación han dado cuenta de ello, en que las Asociaciones de pescadores han reclamado su papel y la necesidad de ser oídos cuando

se trata de compartir el espacio marino con el sector energético, tanto por las consecuencias medioambientales como por las económicas.

Pesca y energía eólica marina se contemplan en los planes de ordenación del espacio marítimo impugnados, entre las que no se debe apreciar una relación de competencia sino de equilibrio. El Alto Tribunal respalda el contenido de los planes impugnados a través de un análisis exhaustivo de la normativa que les resulta aplicable y aprecia la compatibilidad entre ambos sectores. Esta sentencia pone de relieve que, aunque se marquen zonas aptas para la implantación de parques eólicos marinos, ello no significa que incida negativamente en el sector pesquero o que la zonificación repercuta en aquellos otros sectores que carezcan de la misma.

Asimismo, se cumple el objetivo último de la ordenación del espacio marítimo, como es el desarrollo sostenible de los distintos sectores, supeditado a su vez al mantenimiento del buen estado ambiental del medio marino. Presumiblemente, a lo largo de la tramitación procedimental, se ha tratado de alcanzar el mayor consenso posible y se han tenido en cuenta estudios técnicos y científicos.

No obstante, la afección al sector pesquero siempre existirá, sin perjuicio de que se hayan tratado de minimizar las consecuencias de la instalación de parques eólicos en el mar y de que la aprobación de zonas de alto potencial para la eólica marina no prejuzgue los procesos de tramitación ambiental y aprobación de cada proyecto concreto.

En definitiva, se trata de garantizar la coexistencia de usos y actividades y, al mismo tiempo, mantener su buen estado ambiental del medio marino. De hecho, los proyectos de eólica marina deben tener en cuenta la actividad pesquera de la zona y la forma en que les afecta.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3779/2024 del Tribunal Supremo, de 11 de julio de 2024](#)

# ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ  
David Mercadal Cuesta  
Blanca Muyo Redondo

## Noticias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de septiembre de 2024*

### [Se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030](#)

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

**Fuente:** Decreto 35/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030. (DOCM n. 133, de 11 de julio de 2024)

**Palabras clave:** Residuos. Planificación. Objetivos estratégicos. Principios rectores. Gestión. Responsabilidades.

#### **Resumen:**

Con la elaboración de este Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030 se pretende adaptar la planificación regional en materia de residuos a las exigencias normativas actuales, tanto en materia de prevención de la generación de residuos, como en materia de gestión de residuos, intentando a su vez dar respuesta a las cada vez más demandadas soluciones ambientales.

Partiendo de un análisis exhaustivo y crítico de la situación regional en materia de residuos, con este nuevo Plan se quiere poner énfasis en las políticas de prevención, pero sobre todo en las de gestión de residuos, suprimiendo de forma progresiva y contundente la eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero y priorizando otras formas de valorización que redunden en el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos que se generan.

El alcance del presente PPGR incluye todos los residuos generados y/o gestionados en CLM que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la [Ley 7/2022, de 8 de abril](#).

Al mismo tiempo, se aprueba la evaluación ambiental estratégica del Plan.

**Enlace web:** [Decreto 35/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de septiembre de 2024*

### [La Generalitat de Cataluña aprueba ampliar la delimitación de la zona de especial protección para las aves del Delta del Llobregat que pasa a denominarse Aiguamolls del Delta del Llobregat, y se impulsan medidas para garantizar el futuro del Delta del Llobregat](#)

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

**Fuente:** Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña número 9212, de fecha 25 de julio de 2024

**Palabras clave:** Red Natura 2000. Biodiversidad. Humedales. Zona Especial Conservación Aves.

#### **Resumen:**

El motivo de esta ampliación se debe a que la actual designación de la ZEPA del Delta del Llobregat ha estado considerada como insuficiente por parte de la Comisión Europea y, por tanto, es necesario revisar la delimitación de la ZEPA. Una vez evaluada, a partir de la aplicación de una metodología científica, se modifica la delimitación y la lista de las especies de la ZEPA Delta del Llobregat (código ES0000146) prevista en el Acuerdo GOV/112/2006, de 5 de septiembre, por el que se designan ZEPA y LIC. Parte del ámbito del Delta de Llobregat destaca también por la presencia de hábitats y especies de interés comunitario.

Por consiguiente, se propone también la ampliación del LIC, con el fin de mejorar la representación de estos hábitats y especies en la red Natura 2000. Esta propuesta comporta que se formalicen delimitaciones de la ZEPA y del LIC diferentes, aunque coinciden en parte de su ámbito. Se propone mantener la ZEPA modificada con el nombre Delta del Llobregat y código ES0000146, y se propone el nombre Aiguamolls del Delta del Llobregat y el código ES5110027 para el LIC modificado.

La ampliación de los espacios integrantes de la red Natura 2000 pone de manifiesto con mayor intensidad la necesidad de compatibilizar el impulso de las actividades socioeconómicas que se llevan a cabo en este espacio con la conservación y preservación de los hábitats y especies. El artículo 34.bis.3 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, establece que corresponde al Gobierno aprobar la propuesta de espacios para que sean seleccionados por la Comisión Europea como lugares de importancia comunitaria. Igualmente, corresponde al Gobierno, de acuerdo con el artículo 34.ter.2 de la Ley 12/1985, declarar zonas de protección especial para las aves (ZEPA) los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies de aves que deben ser protegidas. Por todo ello, a propuesta del consejero de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, el Gobierno lleva consigo aprobar la modificación de la delimitación de la Zona de especial protección para las aves (ZEPA) Delta del Llobregat (código ES0000146), de acuerdo con la superficie y especies de aves detalladas en el anexo 1 y la delimitación que se grafía en el anexo 2. En segundo lugar, aprobar la propuesta de modificación de la delimitación del Lugar de importancia comunitaria (LIC) Delta del Llobregat (código ES0000146), que pasa a

denominarse Aiguamolls del Delta del Llobregat (código ES5110027), de acuerdo con la superficie, las especies y los hábitats detallados en el anexo 1 y la delimitación que se grafía en el anexo 2.

**Enlace web:** [Acuerdo GOV/165/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba la modificación de la delimitación de la Zona de especial protección para las aves del Delta del Llobregat \(código ES0000146\); se propone la modificación de la delimitación del Lugar de importancia comunitaria Delta del Llobregat \(código ES0000146\), que pasa a denominarse Aiguamolls del Delta del Llobregat \(código ES5110027\), y se impulsan medidas para garantizar el futuro del Delta del Llobregat](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de septiembre de 2024*

### [Galicia aprueba la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria](#)

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

**Fuente:** Diario Oficial de Galicia número 143, de fecha 24 julio de 2024

**Palabras clave:** Agricultura. Sostenibilidad. Forestal. Cambio climático. Bancos de Tierra. Custodia del territorio. Política Agrícola Comunitaria.

#### **Resumen:**

La presente Ley pretende llevar a cabo la recuperación de las tierras agrarias de Galicia para uso agrícola, ganadero y forestal. Igualmente, el apoyo a la actividad agrícola y a los ingresos de las explotaciones agrarias familiares. También, en el marco del Pacto Verde europeo, trata sobre el fomento de la aplicación de prácticas agrícolas que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas e incrementen la capacidad de adaptación al cambio climático, el fomento de la gestión forestal sostenible y activa, y la lucha contra la degradación y el abandono de los suelos agrarios son a la vez cuestiones transversales presentes en la ley. También en el marco de la Estrategia «De la granja a la mesa» y de la nueva Estrategia forestal de la Unión Europea.

La ley trata sobre la prevención y lucha contra el abandono de las tierras agroforestales, estableciendo medidas de recuperación, agrupación, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agroforestal y aprovechamiento conjunto de las tierras recuperadas. Así como la coordinación de las actuaciones de las diferentes administraciones que tengan relación directa o indirecta con la gestión de las tierras agroforestales, la lucha contra su abandono, la obtención de datos útiles para esas finalidades y la creación de un fondo documental y una red de intercambio de datos e información que contribuya a ese fin.

También tiene como objetivo hacer frente al reto demográfico al promover la recuperación de asentamientos poblacionales que progresivamente vengán a reducir el problema de la despoblación del rural, sino que también constituye una apuesta clara por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en la medida en que facilita la movilidad y disponibilidad de tierras y crea unas condiciones de desarrollo de las iniciativas de emprendimiento agroganadero y forestal más equitativas entre géneros.

Además, los problemas ambientales y de la crisis climática, obligan a la producción agraria a evolucionar hacia un modelo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Y a eso es a lo que tiende, entre otras cuestiones, el planteamiento de la nueva PAC y de las medidas e incentivos en ella incluidos, que darán apoyo de modo transversal a los mecanismos e instrumentos regulados en la

Una última cuestión es la referida a los instrumentos para la movilización de tierras, en concreto, la ley refuerza el papel del Banco de Tierras como instrumento público de intermediación en la movilización de la tierra agraria, reduciendo así trámites administrativos,

impulsando su agilización y convirtiéndolo en la figura fundamental para el desarrollo de los nuevos instrumentos de recuperación de la tierra agraria. Asimismo, se crea el Banco de Explotaciones a fin de garantizar la renovación generacional y de facilitar el contacto entre personas titulares de explotaciones agroforestales y personas interesadas en ellas. Dentro también de los procedimientos de movilización de tierras, se definen las permutas de especial interés agrario como un mecanismo especialmente creado para mejorar la base territorial de las explotaciones agrarias gallegas, cualquiera que sea su localización en el territorio.

**Normas afectadas:** [Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#)

**Enlace web:** [Decreto 170/2024, de 1 de julio, por el que se crea y se regula la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de septiembre de 2024*

### Planificación y Gestión de diversos espacios naturales en Andalucía

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

**Fuente:** Decreto 130/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril, y el Decreto 1/2017, de 10 de enero. (BOJA n. 146, de 29 de julio de 2024)

**Palabras clave:** Espacios naturales protegidos. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. ZEPA. Planificación. Ordenación. Cartografía. Límites.

#### **Resumen:**

Conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, los planes relacionados en el presente Decreto se elaboran con la finalidad de adecuar la ordenación y gestión de estos espacios naturales protegidos a los principios inspiradores de la citada Ley y, a su vez, para dar cumplimiento a las obligaciones que de ella se derivan, en particular la aprobación del correspondiente Plan de Gestión de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y la integración en un mismo documento de los mecanismos de planificación de las distintas figuras de protección que se solapan en sus respectivos ámbitos geográficos de aplicación. Dichos planes constituyen, por tanto, el instrumento de gestión de las ZEC y las ZEPA Bahía de Cádiz (ES0000140) y del Estrecho (ES0000337).

El presente decreto, en aras a garantizar la claridad de las normas, deroga en su totalidad los decretos de aprobación de los anteriores instrumentos de planificación de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho. El decreto correspondiente al Parque Natural Bahía de Cádiz incluía la descripción literal y gráfica de sus límites; y el presente decreto vuelve a recoger dicha descripción literal en el anexo V, y la descripción gráfica en el epígrafe 11 del PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz. Asimismo, el epígrafe 11 del PORN del Parque Natural del Estrecho incluye la descripción gráfica precisada del citado Parque Natural.

Asimismo, se lleva a cabo un ajuste del PORN del Parque Natural Sierra de Grazalema, aprobado por Decreto 90/2006, de 18 de abril consistente en la corrección del epígrafe 8. Cartografía de Ordenación, en lo que se refiere a la delimitación del suelo urbanizable ordenado Parque Industrial de Grazalema, en el término municipal de Grazalema, que pasará a ajustarse con el aprobado para dicho suelo por el correspondiente instrumento de planificación urbanística.

Detectados errores en el apartado 4 del epígrafe 6.4.2.2. Actividades agrícolas del Anexo XIV. PORN de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz del Decreto 1/2017, de 10 de enero, se considera necesaria su modificación para adecuarlo a la realidad ambiental del espacio natural protegido.

El régimen de protección y gestión y medidas de conservación de las ZEC y de las Zonas de Especial Protección para las Aves Bahía de Cádiz (ES0000140) y del Estrecho (ES0000337) estará constituido por: a) Los PORN y PRUG de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho aprobados mediante el presente decreto con el carácter de Plan de Gestión, en lo que a sus respectivos ámbitos se refiere. b) Las estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o la administración ambiental del Estado, que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitats o ecosistemas presentes en las ZEC y en las ZEPA. c) Cualesquiera otras medidas de conservación, de las previstas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que se refieran a las ZEC o a las ZEPA, o a los hábitats o especies que determinaron su declaración.

**Enlace Web:** [Decreto 130/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril, y el Decreto 1/2017, de 10 de enero](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de septiembre de 2024*

### [Nueva planificación para distintos Parques Naturales de Andalucía](#)

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

**Fuente:** Decreto 131/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena de Sevilla y Sierra de Hornachuelos. (BOJA n. 152, de 6 de agosto de 2024)

**Palabras clave:** Espacios naturales protegidos. Planificación. Biodiversidad. Red Natura 2000. Reserva de la Biosfera.

#### **Resumen:**

Los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos fueron declarados por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Los tres Parques Naturales forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y se integran en la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena que, declarada por la UNESCO el 7 de noviembre de 2002, constituye la mayor Reserva de la Biosfera de la Península Ibérica. Además, el Parque Natural Sierra Morena de Sevilla fue declarado Geoparque en septiembre de 2011.

La presente norma responde a la finalidad de revisar y actualizar la ordenación y el régimen de usos y actividades establecidos en los instrumentos de planificación vigentes, y los criterios y medidas básicas para su gestión. Todo ello para garantizar la conservación del medio ambiente, en general, y la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats, el mantenimiento de la biodiversidad y la geodiversidad, la calidad del aire, el agua y los suelos, en particular, así como asegurar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Los Planes que se aprueban con esta nueva norma tienen como finalidad adecuar la ordenación y gestión de estos espacios naturales protegidos a los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y, a su vez, dar cumplimiento a las obligaciones que de ella se derivan, en particular la aprobación del correspondiente Plan de Gestión de la Red Natura 2000 y la integración en un mismo documento de los mecanismos de planificación de las distintas figuras de protección que se solapan en sus respectivos ámbitos geográficos de aplicación (Parque Natural, ZEC y ZEPA).

Dichos planes constituirán, por tanto, el instrumento de gestión de las ZEC y las ZEPA Sierra de Aracena y Picos de Aroche (ES0000051), Sierra Morena de Sevilla (ES0000053) y Sierra de Hornachuelos (ES0000050). Establecen la regulación específica de los distintos usos y actividades compatibles en sus respectivos ámbitos territoriales, así como los criterios básicos para la gestión de los tres Parques Naturales. Asimismo, establecen los objetivos de conservación y los criterios y medidas para su gestión como espacios naturales protegidos

pertenecientes a la Red Natura 2000. Asimismo, con estos planes se dota a la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena de herramientas de planificación específicas estableciendo los objetivos, criterios y directrices generales de ordenación de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

El anexo I incluye el PORN del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, el anexo II el PRUG del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, el anexo III el PORN del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla, el anexo IV el PRUG del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla, el anexo V el PORN del Parque Natural Sierra de Hornachuelos, el anexo VI el PRUG del Parque Natural Sierra de Hornachuelos, el anexo VII la descripción literaria de los límites del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, el anexo VIII la descripción literaria de los límites del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla y el anexo IX la descripción literaria de los límites del Parque Natural Sierra de Hornachuelos.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este decreto, en particular los siguientes decretos: a) Decreto 210/2003, de 15 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. b) Decreto 80/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla. c) Decreto 252/2003, de 9 de septiembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Hornachuelos.

**Enlace Web:** [Decreto 131/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena de Sevilla y Sierra de Hornachuelos](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de septiembre de 2024*

### [Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana](#)

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

**Fuente:** Orden de 28 de junio de 2024, por la que se aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana. (BOJA n. 152, de 6 de agosto de 2024)

**Palabras clave:** Espacios naturales protegidos. Uso público. Gestión. Ciudadanía.

#### **Resumen:**

El Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural Doñana desarrolla la dimensión de uso público de acuerdo con las prescripciones establecidas por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) y pretende definir las líneas básicas de trabajo para la promoción y desarrollo del Uso Público en el Espacio Natural Doñana así como ordenar el uso de los recursos susceptibles de ser destinados al disfrute de los ciudadanos.

Este Programa se concibe como un instrumento de desarrollo y concreción del PORN y PRUG del Espacio Natural, y estructura un conjunto de acciones orientadas a optimizar la gestión, con criterios de mejora de la eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta la satisfacción de las demandas de la ciudadanía. Las medidas que se establecen se consideran proporcionales y adecuadas para garantizar la finalidad perseguida y atienden a la razón de interés general, que no es otro que asegurar el derecho de la ciudadanía al acceso, uso y disfrute de los espacios naturales, la conservación del medio ambiente, en general, y la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats, el mantenimiento de la biodiversidad y la geodiversidad, la calidad del aire, el agua y los suelos, en particular, así como asegurar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El programa conlleva ciertas nuevas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas de su futura aplicación, cargas relacionadas principalmente con actividades recreativas vinculadas al medio natural y actividades de investigación.

En definitiva, 1. Se aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural Doñana que figura en el Anexo I. 2. Se aprueba la Ordenación de actividades del Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural Doñana que figura como Anexo II. 3. Se aprueba el Glosario de actividades del Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural Doñana que figura como Anexo III. 4. El citado Programa Sectorial tendrá vigencia indefinida pudiendo ser modificado y revisado en los términos contemplados en el epígrafe 1.4 de dicho documento.

**Enlace Web:** [Orden de 28 de junio de 2024, por la que se aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de septiembre de 2024*

**[Demarcación Hidrográfica de Lanzarote: Plan Hidrológico Insular y Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación](#)**

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** Decreto 110/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, tercer ciclo (2021-2027). (BOCAN núm. 155, de 7 de agosto de 2024)

Decreto 111/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, segundo ciclo (2021-2027). (BOCAN núm. 155, de 7 de agosto de 2024)

**Palabras clave:** Aguas. Planificación hidrológica. Inundación. Medio ambiente. Objetivos. Medidas. Plan Territorial Especial.

**Resumen:**

La aprobación de ambos planes deviene del expediente de infracción que la Comisión Europea ha incoado al Reino de España INFR(2022)2192, actualmente en fase de demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en cuyas conclusiones solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 7, y del artículo 15, apartado 1, 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; así como por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14, apartado 3, y del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación en lo que respecta, entre otros planes hidrológicos de cuenca, a la demarcación hidrográfica ES123 Lanzarote.

Asimismo, se ha tenido en cuenta que ambos planes se refieren al mismo periodo de tiempo, tienen el mismo ámbito geográfico de aplicación, así como gran número de objetivos y medidas coincidentes, y que el artículo 14.3 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, prevé la elaboración coordinada de los planes de riesgo de inundación y las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca.

El primero de los Planes -PHLZ- tiene por objeto establecer las medidas para conseguir los objetivos de la planificación hidrológica en la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, y concretamente, para las masas de agua y las zonas protegidas, los objetivos ambientales definidos en el artículo 92 bis del texto refundido de Ley de Aguas.

Se trata de un instrumento que establece las acciones y las medidas para conseguir los objetivos de la planificación hidrológica en la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, así como la mejor satisfacción de las demandas de agua y la racionalización del empleo de los

recursos hídricos de la isla, protegiendo su calidad y economizándolos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

Debe precisarse que, desde el punto de vista territorial y urbanístico, los Planes Hidrológicos Insulares merecen la calificación jurídica de “planes sectoriales con impacto sobre el territorio”, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#) (en particular, el apartado 3 de dicha disposición). Estamos, por tanto, ante un plan que, una vez entre en vigor, tendrá la consideración de Plan Territorial Especial y que, además, prevalecerá sobre los restantes instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística vigentes.

El documento normativo del primero de los Planes se acompaña como anexo del presente decreto. El Plan se compone de la siguiente documentación: Memoria. Normativa. Estudio Ambiental Estratégico Conjunto del PHLZ y Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI).

Por su parte, y desde el punto de vista sectorial (materia de aguas), los planes de gestión de riesgos de inundación son calificables como Planes Hidrológicos Especiales, de conformidad con el artículo 42.1 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas. El que ahora se aprueba se limita a abordar un extremo concreto, la gestión de riesgos de inundación en la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, y sus previsiones complementan al Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, tercer ciclo (2021-2027).

Estamos, por tanto, ante un Plan que, una vez entre en vigor, tendrá la consideración de Plan Territorial Especial.

A través de este decreto se actualiza la última fase de lo establecido por la Directiva de Inundaciones y, en particular, la elaboración y aprobación de la primera actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote.

La parte A del Anexo del RD 903/2010 establece el contenido que deben incluir los PGRI, mientras que en la parte B del mismo Anexo, se detalla el contenido de las correspondientes revisiones y actualizaciones. Estos apartados se desarrollan en la memoria del PGRI y los anexos que la complementan, en concreto el Anejo 1 relativo a la caracterización de las ARPSIs, Anejo 2 relativo al programa de medidas y el Anejo 3 relativo al listado de autoridades competentes.

**Enlace web:** [DECRETO 110/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, tercer ciclo \(2021-2027\)](#)

**Enlace web:** [DECRETO 111/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, segundo ciclo \(2021-2027\)](#)

## Agenda

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de septiembre de 2024*

[Agenda. Taller especializado: “Cómo elaborar ordenanzas fiscales y de gestión conforme a la Ley 7/2022”. Aula Jurídica de Economía Circular \(EC-IUS\), 20 de septiembre de 2024, online](#)

**Autor:** David Mercadal Cuesta, bibliotecario y doctorando en la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Formación. Universidad. Residuos. Economía circular.

### Resumen:

El Aula Jurídica de Economía Circular (EC-IUS) es una iniciativa proveniente del Grupo de Investigación Derecho Público Global de la Fundación Universidade da Coruña, en el marco del proyecto ECIL. El próximo 20 de septiembre organizará el taller especializado “Cómo elaborar ordenanzas fiscales y de gestión conforme a la Ley 7/2022”, en modalidad online síncrona a través de TEAMS.

The infographic is a promotional graphic for an online workshop. It features a light green background with dark green and orange accents. At the top right is the logo for 'ec-ius' (Aula Jurídica de Economía Circular) and the date '20 SEPT 2024'. The main title 'Taller especializado Ordenanzas Fiscales y de Gestión de Residuos' is written in large, bold, dark green letters. Below the title is a call to action '¡INSCRÍBETE AHORA!' in a dark green rounded rectangle. A website URL 'www.fundacion.udc.es/ec-ius' is provided with a small browser icon. On the right side, there is a list of details: 'Entrega de material docente' (with a book icon), 'Imparte: Gema Patón y José Pernas' (with a person icon), 'Horario: 9.00 a 12.00 h (3 horas)' (with a clock icon), and 'Número de plazas: 35' (with a graduation cap icon). A central graphic shows a speech bubble with the text 'Formación online' and a play button icon.

El taller tiene como finalidad dotar a los participantes de los conocimientos y herramientas necesarios para elaborar ordenanzas municipales de gestión de residuos y ordenanzas fiscales den conformidad con la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Está dirigido a responsables políticos y técnicos de la Administración pública a todos los niveles, puestos de dirección y gestión de empresas y entidades públicas abogados, técnicos y profesionales de sectores afectados y otros agentes públicos y privados implicados en la gestión y aplicación de la normativa de residuos y economía circular.

Los profesores de este taller son la Dra. Gema Patón García, catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Castilla-La Mancha, y el Dr. J. José Pernas García, profesor titular de Derecho administrativo de la Universidade da Coruña, así como miembro del [Observatorio de Políticas Ambientales](#).

El temario concreto y la forma de matriculación se encuentran disponibles en [su página web](#).

El Aula Jurídica recuerda que, además de los talleres especializados programados por ellos, también realizan talleres específicos a entidades públicas y privadas bajo demanda, adaptados a las necesidades de la entidad solicitante.

**Documento adjunto:** [Contenido del Taller especializado: “Cómo elaborar ordenanzas fiscales y de gestión de residuos conforme a la Ley 7/2022”](#).

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 06 de septiembre de 2024

[Agenda. Taller especializado: “Envases y residuos de envases. El nuevo reglamento de la UE”. Aula Jurídica de Economía Circular \(EC-IUS\), 31 de octubre de 2024, online](#)

**Autor:** David Mercadal Cuesta, bibliotecario y doctorando en la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Formación. Universidad. Residuos. Economía circular.

**Resumen:**

El Aula Jurídica de Economía Circular (EC-IUS) organiza el próximo 31 de octubre de 2024 el taller especializado “Envases y residuos de envases. El nuevo reglamento de la UE”, en modalidad online síncrona a través de TEAMS.

The infographic is a vertical rectangular graphic with a light green background. At the top right is the logo for 'ec-ius' (Aula Jurídica de Economía Circular) featuring a stylized 'e' and 'i' inside a circle. The main title 'Taller especializado' is in a smaller font, followed by 'Envases y Residuos de Envases' in a large, bold, dark green font. To the right, a white speech bubble contains the text 'Formación online'. Below this, the date '31 OCT 2024' is displayed in a large, bold, dark green font. A dark green button with white text says '¡INSCRÍBETE AHORA!'. Below the button is a small icon of a computer screen with 'www' and a mouse cursor, followed by the URL 'www.fundacion.udc.es/ec-ius'. At the bottom left is the logo of the 'UNIVERSIDADE DA CORUÑA'. On the right side, there are four icons with corresponding text: a person icon for 'Entrega de material docente', a person icon for 'Imparte: José Pernas, Itziar Sobrino', a clock icon for 'Horario: 9.00 a 12.00 h (3 horas)', and a graduation cap icon for 'Número de plazas: 35'.

El objetivo de este taller es proporcionar a los participantes un entendimiento exhaustivo del Real Decreto 1055/2022 sobre envases y residuos de envases, así como del nuevo reglamento de la UE en esta materia. Está dirigido a responsables políticos y técnicos de la Administración pública a todos los niveles, puestos de dirección y gestión de empresas y entidades públicas abogados, técnicos y profesionales de sectores afectados y otros agentes públicos y privados implicados en la gestión y aplicación de la normativa de residuos y economía circular.

Los profesores de este taller son el Dr. J. José Pernas García, profesor titular de Derecho administrativo de la Universidade da Coruña, así como miembro del [Observatorio de Políticas Ambientales](#), y la Dra. Itziar Sobrino García, profesora investigadora postdoctoral de la Universidade da Coruña.

El temario concreto y la forma de matriculación se encuentran disponibles en [su página web](#). El Aula Jurídica recuerda que, además de los talleres especializados programados por ellos, también realizan talleres específicos a entidades públicas y privadas bajo demanda, adaptados a las necesidades de la entidad solicitante.

**Documento adjunto:** [Contenido del Taller especializado: “Envases y residuos de envases. El nuevo reglamento de la UE”](#).

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de septiembre de 2024*

**[Agenda. Call for papers: XI Jornadas de Derecho Ambiental “Continuidad, reforma y transiciones del derecho ambiental”. Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile, 22-24 de abril de 2025](#)**

**Autor:** David Mercadal Cuesta, bibliotecario y doctorando en la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Formación. Universidad. Cambio climático. Derechos fundamentales. Transición energía. Biodiversidad.

**Resumen:**

El Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile celebra los próximos días 22, 23 y 24 de abril de 2025 las XI Jornadas de Derecho Ambiental con el lema "Continuidad, reforma y transiciones del derecho ambiental". Queremos destacar la presencia en el comité científico de [Pilar Moraga Sariego](#), compañera colaboradora en esta revista.

Queda abierta la llamada a comunicaciones en dos modalidades, ponencias o mesas temáticas, que versen sobre los siguientes temas:

- Litigación climática
- Transición ecológica
- Derechos humanos y medio ambiente
- Reformas a la institucionalidad y a los instrumentos ambientales
- Conservación y diversidad biológica.

La propuesta de ponencia consistirá en un resumen de máximo 500 palabras que incluya: tema de la ponencia, autoría, pregunta de investigación, contexto y estado del arte, hipótesis y objetivo principal.

Para las propuestas de mesas, deben cumplir con los siguientes requisitos: de 3 a 5 personas expositoras, procedentes de al menos dos instituciones distintas, y un resumen de 500 palabras relacionado con el derecho ambiental, derecho sectorial relacionado con el medio ambiente, o saberes inter o transdisciplinarios afines.

El plazo para el envío de resúmenes finalizará el próximo 11 de octubre. Deberán mandarse las propuestas a [jornadasda@derecho.uchile.cl](mailto:jornadasda@derecho.uchile.cl). Además, algunas de las ponencias publicadas podrán ser seleccionadas para su publicación en la Revista de Derecho Ambiental. Toda la información en su [página web](#).

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de septiembre de 2024*

**[Agenda. IV Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático. Universidad de Alcalá de Henares, 02-03 de octubre de 2024, presencial](#)**

**Autor:** David Mercadal Cuesta, bibliotecario y doctorando en la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Formación. Universidad. Compra Pública Verde.

**Resumen:**

El grupo de investigación “Compra Pública Verde” de la Universidad de Alcalá de Henares organiza el IV Congreso Internacional de Compra Pública Verde y Cambio Climático, los próximos días 2 y 3 de octubre de 2024, en modalidad presencial.

El objetivo de este congreso es analizar los avances en la compra pública verde a raíz del Pacto Verde Europeo y de la legislación sobre cambio climático y transición energética, desde una mirada interdisciplinar.

El programa resumido es el siguiente:

**Miércoles, 02 de octubre de 2024**

14:00 - 15:00 Acreditaciones y café Networking  
15:00 - 15:30 Inauguración  
15:30 - 16:30 Los desafíos de la compra pública verde  
16:30 - 17:30 Las compras en el sector defensa con enfoque de sostenibilidad  
17:30 - 18:30 Sistemas de control de la compra pública verde  
18:30 - 19:30 Reserva de contratos y compra pública verde  
20:00 Cocktail (Parador de Alcalá de Henares)

**Jueves 03 de octubre de 2024**

08:15 – 08:45 Acreditaciones  
9:00 - 10:15 Sesiones en paralelo  
Mesa A. Compra pública verde, residuos y colaboración público-privada  
Mesa B: Compra pública verde, alimentación y comedores escolares  
10:30 - 11:45 Contratación pública y construcción sostenible  
11:45 - 12:15 Pausa café  
12:15 - 13:00 Nueva ley de economía circular de la comunidad de Madrid: un avance en la ambientalización de las licitaciones públicas  
13:00 - 13:45 Huella de carbono y contratación pública: revisando experiencias autonómicas  
13:45 Clausura del Congreso  
16:00 - 17:30 Green Lab: focus on SPP (aforo limitado)

Destacamos la participación de la Dra. [Eva Blasco Hedo](#), directora académica de esta revista y responsable del área de investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT). Estará presente como moderadora en el panel sobre “Huella de carbono y contratación pública: revisando experiencias autonómicas”, el jueves 03 de octubre.

Es necesaria la inscripción previa para participar. Toda la información se encuentra disponible en su [página web](#). En el documento adjunto podéis consultar el programa completo.

**Documento adjunto:** [Programa del IV Congreso Internacional de Compra Pública Verde y Cambio Climático](#).

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de septiembre de 2024*

### [Encuentros web: prevención y reutilización en las políticas de economía circular, online, 10-31 de octubre de 2024](#)

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

**Palabras clave:** Formación. Residuos. Economía circular. Prevención. Reutilización. Política ambiental. Unión Europea.

#### **Resumen:**

El Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) junto con el Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular (FIREC) tuvieron la satisfacción de registrar un elevado número de inscripciones en los anteriores Seminarios web destinados a estudiar el [nuevo Reglamento de envases y residuos de envases](#), así como la [Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), cuyas grabaciones se encuentran disponibles en sendos enlaces de esta revista.

Conscientes de la importancia de esta materia, ahora el CIEDA y el FIREC continúan organizando una serie de Encuentros web sobre prevención y reutilización en las políticas de economía circular, para todas las personas interesadas en el conocimiento y estudio de la nueva normativa de residuos. Estas charlas se emitirán los jueves 10, 17, 24 y 31 de octubre de 9:30 a 11 h.

Los productos necesitan envases para estar protegidos y ser fáciles de transportar desde el lugar donde son producidos al lugar en que se utilizan o se consumen. Sin embargo, son grandes consumidores de materiales vírgenes (el 40 % de los plásticos y el 50 % del papel utilizados en la UE se destina a envases) y representan el 36 % de los residuos sólidos urbanos. La fragmentación de las normas y los requisitos poco definidos suponen costes adicionales para los agentes económicos.

Por estos motivos, desde las instancias europeas se están adoptando normas para la totalidad del ciclo de vida de los envases que contribuyan al funcionamiento eficaz del mercado interior mediante la armonización de medidas nacionales, y al mismo tiempo eviten y reduzcan las repercusiones adversas de los envases y los residuos de envases para el medio ambiente y la salud humana.

En definitiva, una economía circular de los envases contribuirá a disociar el crecimiento económico y el uso de recursos naturales, a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y a detener la pérdida de biodiversidad, y reducirá la dependencia estratégica de la economía de la UE de muchos materiales.

#### **PROGRAMA:**

**10 de octubre de 2024**

“Nuevos desafíos de la prevención y circularidad en los envases”. José María Fernández Alcalá. Director de Economía Circular de Ihobe (Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco).

“Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE”. J. José Pernas García. Universidade da Coruña.

### 17 de octubre de 2024

“Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación”. Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

“Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación”. Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

### 24 de octubre de 2024

“La prevención y la reutilización desde la perspectiva local”. Aitana de la Varga. Universitat Rovira i Virgili.

“Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia”. Sergi Cot Cantalosella, Concejal de Acción Climática, Ayuntamiento de Girona.

### 31 de octubre de 2024

“Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos”.

Ángel Ruiz de Apodaca. Universidad de Navarra.

Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de Economía Circular, Gobierno de Navarra.

#### Dirección:

- Eva Blasco Hedo, Responsable del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)
- José Pernas García, Profesor Titular de Derecho administrativo, Universidade da Coruña; Coordinador de FIREC

#### Secretaría:

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

#### Organiza:

- [Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental \(CIEDA-CIEMAT\)](#)
- [Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular \(FIREC\)](#)

- Proyecto de investigación [“Economía Circular Local” \(ECIL\)](#)

**Fechas:** martes 10, 17, 24 y 31 de octubre de 9: 30 a 11 h.

**Información:** [cieda@ciemmat.es](mailto:cieda@ciemmat.es); Tfno: 975-227621. Enlace a [formulario de inscripciones](#).  
Inscripción gratuita.

**Enlace web:** [Asistencia on line](#).



**ENCUENTROS: PREVENCIÓN Y REUTILIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA CIRCULAR**

Los jueves del mes de octubre de 9:30 a 11 h.

**PROGRAMA:**

**10 de octubre de 2024**  
“Nuevos desafíos de la prevención y circularidad en los envases”. José María Fernández Alcalá. Director de Economía Circular de Iñobe (Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco).

**17 de octubre de 2024**  
“Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE”. J. José Pernas García. Universidad da Coruña.

**24 de octubre de 2024**  
“Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación”. Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

**31 de octubre de 2024**  
“Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos”. Ángel Ruiz de Apodaca. Universidad de Navarra.  
Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de economía circular del Gobierno de Navarra.

**Información:** [cieda@ciemmat.es](mailto:cieda@ciemmat.es)

[Formulario](#) de inscripciones

[Enlace](#) a asistencia.

**Dirección:**  
Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Dr. José Pernas García, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad da Coruña; Coordinador de FIREC y FOGALEC**

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

**Logos:** GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE POLÍTICA ASISTENCIAL Y UNIVERSIDADES, Ciemat, CIEDA, FIREC, ECIL.

**Documento adjunto:** [Cartel y programa de Encuentros web sobre prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de septiembre de 2024*

**[Agenda. Premio Conama a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios](#)**

**Autor:** David Mercadal Cuesta, bibliotecario y doctorando en la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Premios. Municipios. Desarrollo sostenible.

**Resumen:**

La Fundación Conama organiza una nueva edición del Premio Conama a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios. El objetivo es premiar y dar reconocimiento a aquellos proyectos, en proceso o finalizados, relacionados con el medio ambiente, reto demográfico o desarrollo sostenible que contemplen algunas de estas temáticas:

- Conservación y protección del patrimonio natural.
- Transición justa, empleo verde y azul, y emprendimiento.
- Adaptación y mitigación al cambio climático.
- Servicios públicos: aguas, residuos y movilidad sostenible.
- Economía circular y consumo responsable.
- Recursos agrarios y forestales.

Pueden presentar su proyecto todas las entidades locales de España (ayuntamientos, entidades supramunicipales y entidades sin ánimo de lucro) con número de identificación fiscal. El premio se divide en dos categorías: municipios medianos (entre 5.000 y 30.000 habitantes) y municipios pequeños (menos de 5.000 habitantes). Ambas categorías disponen de los mismos reconocimientos: primer premio, 2 accésit temáticos y votación popular.

Toda la información en su [página web](#). Las inscripciones se realizan en [este enlace](#).

**Documento adjunto:** [Bases del Premio Conama a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios](#).

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta  
Blanca Muyo Redondo

## MONOGRAFÍAS

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 13 de septiembre de 2024

### Aguas:

FELIPE PÉREZ, Beatriz; DURÁN I JAUME PUJOLRÀS, Alejandra. *Dret humà a l'aigua i al sanejament: perspectives cap a una Justícia Hídrica*. Barcelona: Associació Internacional d'Enginyeria Sense Fronteres, 2024. 56 p. Disponible en: <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2024/07/Guia-Dret-Huma-Aigua-Sanejament-ESF2024.pdf> (Fecha de último acceso: 28/08/2024)

### Bienestar animal:

ARREGUI MONTOYA, Rocío. *El delito de maltrato animal*. Madrid: Dykinson, 2024. 452 p.

YAGO-DÍEZ RODERA, Zaida. *Objeción de conciencia a la experimentación animal en la educación superior*. Barcelona: Atelier, 2024. 122 p.

### Biodiversidad:

HUNTER AMPUERO, Iván. *Derecho Ambiental Chileno: Tomo II Régimen sancionatorio y de incentivos al cumplimiento, protección de la biodiversidad y áreas protegidas y delitos ambientales*. Santiago (Chile): DER, 2024. 610 p.

### Cambio climático:

BENEYTO PEREZ, José M<sup>a</sup> (Dir.); et al. *EU-China: Comparative experiences and contributions to global governance in the fields of climate change, trade and competition*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 666 p.

### Delito ecológico:

ARREGUI MONTOYA, Rocío. *El delito de maltrato animal*. Madrid: Dykinson, 2024. 452 p.

HUNTER AMPUERO, Iván. *Derecho Ambiental Chileno: Tomo II Régimen sancionatorio y de incentivos al cumplimiento, protección de la biodiversidad y áreas protegidas y delitos ambientales*. Santiago (Chile): DER, 2024. 610 p.

### Desarrollo sostenible:

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía del desarrollo sostenible*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 310 p.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana (Coord.); ÁLVAREZ CUESTA, Henar (Coord.). *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*. La Coruña: Colex, 2024. 430 p.

**Educación ambiental:**

YAGO-DÍEZ RODERA, Zaida. *Objeción de conciencia a la experimentación animal en la educación superior*. Barcelona: Atelier, 2024. 122 p.

**Energía:**

MAZAHERI, Nimah. *Hydrocarbon citizens: how oil transformed people and politics in the Middle East*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2024. 247 p.

**Ética medioambiental:**

PÉREZ FUENTES, Gisela María (Ed.); NUCCI GONZÁLEZ, Hilda (Ed.). *El dilema bioético: temas de actualidad jurídica, salud y tecnología*. Madrid: Reus, 2024. 222 p.

**Evaluación ambiental estratégica:**

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico*. Madrid: Iustel, 2024. 306 p.

**Incendios forestales:**

PAUSAS, Juli G. *Incendios forestales: una introducción a la ecología del fuego* (2ª ed.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2024. 130 p.

**Información ambiental:**

DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime (Dir.). *El acceso a la información ambiental: guía práctica*. Madrid: Ecologistas en Acción (Área Jurídica), 2024. 52 p. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/04/GUIA-ACCESO-INFO-AMBIENTAL.pdf> (Fecha de último acceso: 28/08/2024)

**Planeamiento urbanístico:**

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía del desarrollo sostenible*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 310 p.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico*. Madrid: Iustel, 2024. 306 p.

**Procedimiento sancionador:**

HUNTER AMPUERO, Iván. *Derecho Ambiental Chileno: Tomo II Régimen sancionatorio y de incentivos al cumplimiento, protección de la biodiversidad y áreas protegidas y delitos ambientales*. Santiago (Chile): DER, 2024. 610 p.

**Responsabilidad penal:**

GARCÍA PACHÓN, María del Pilar. *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia, 2022. 766 p.

**Reparación del daño ecológico:**

GARCÍA PACHÓN, María del Pilar. *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza*. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia, 2022. 766 p.

**Salud:**

PÉREZ FUENTES, Gisela María (Ed.); NUCCI GONZÁLEZ, Hilda (Ed.). *El dilema bioético: temas de actualidad jurídica, salud y tecnología*. Madrid: Reus, 2024. 222 p.

**Urbanismo:**

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía del desarrollo sostenible*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 310 p.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico*. Madrid: Iustel, 2024. 306 p.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de septiembre de 2024*

Se han publicado los siguientes 28 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad jurídica Aranzadi, n. 1004, n. 1005, 2024
- Anales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina), n. 53, 2023, <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/issue/view/1001>
- Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 1, enero 2024; n. extra 1, 2024
- Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, n. 183, 2023
- Derecho Global: estudios sobre Derecho y Justicia, vol. 9, n. 26, marzo-junio 2024, <http://www.derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/issue/view/26>
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10499, n. 10502, n. 10536, n. 10537, n. 10539, 2024
- Environmental Law Reporter, vol. 54, n. 8, agosto 2024
- Journal of Environmental Law, vol. 36, n. 2, julio 2024
- Journal of World Energy Law & Business, vol. 17, n. 4, agosto 2024
- Política exterior, vol. 38, n. 217, 2024
- Quincena fiscal, n. 6, n. 8, n. 12; 2024
- Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 33, n. 2, julio 2024, <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/20500394/2024/33/2>
- Revista de Direito Ambiental, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023 ; vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024
- Revista española de derecho administrativo, n. 332, abril-junio 2024
- Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, n. 13, 2024
- Revista General de Derecho Europeo, n. 62, 2024

- Revista general de legislación y jurisprudencia, n. 4, 2023
- Revista Vasca de Administración Pública, n. 128(1), 2024,  
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1>
- Temas para el debate, n. 353, mayo 2024
- Unión Europea Aranzadi, n. 7, 2024

## Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 20 y 27 de septiembre de 2024

### Agricultura:

PLANAS PUCHADES, Luis. Por un nuevo contrato social para la agricultura europea. *Temas para el debate*, n. 353, mayo 2024, pp. 22-24

### Aguas:

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. El agravamiento de los problemas de gestión del agua dulce en el Antropoceno: consecuencias jurídicas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 321-340.

CABEZA, Beatriz; GONZÁLEZ, Fernando. La responsabilidad ampliada del productor en la revisión de la Directiva de tratamiento de aguas residuales. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1004, 2024.

EDIRISINGHE, Asanka; SUCHET-PEARSON, Sandie. Nature as a sentient being: Can rivers be legal persons?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 224-235. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12529> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

QUINTANA ARIAS, Ronald Fernando. Agua como fuente de gobernanza en comunidades indígenas colombianas: Reflexión histórica 1992-2021. *Anales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)*, n. 53, 2023, pp. 65-91. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/25916386e137> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

SANTOS LAZZARINI, Luís Gustavo. Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos comitês de bacias hidrográficas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 25-50.

### Bienestar animal:

CUERVO NIETO, Cecilia. La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: reflexiones casi un año después de su entrada en vigor. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10539, 2024

TABARES FAGUNEZ, Gabrielle; ALBUQUERQUE, Letícia. Por que a justiça climática precisa dos direitos dos animais?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 271-296.

### Biodiversidad:

TELES DA SILVA, Solange; DUARTE DOS SANTOS, Maurício; DUTRA, Carolina. Meio ambiente costeiro-marinho em face da crise do sargaço. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 101-126.

#### **Bosques:**

ARCENALES, Javier. Garantías institucionales y derechos de la naturaleza: análisis a partir de la sentencia sobre el Bosque Los Cedros y otras sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 147-162.

#### **Cambio climático:**

ARAÚJO AYALA, Patrick de. Litigância climática no Supremo Tribunal Federal: aprendendo a construir ações legais para as futuras gerações e para a natureza. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 149-194.

ARAÚJO AYALA, Patryck de. Sincretismo dialógico e os princípios gerais de um direito das alterações climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 379-418.

DOMINIONI, Goran; ESTY, Daniel C. Designing Effective Border Carbon Adjustment Mechanisms: Aligning the Global Trade and Climate Change Regimes. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

GUAZZELLI ROSARIO, Ricardo Pedro; MANART SAMPAIO, Marcella. Políticas estaduais de mudanças climáticas: uma análise dos estados da região sudeste do Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 431-460.

JELIC, Ivana; FRITZ, Etienne. The ‘Living Instrument’ at the Service of Climate Action: The ECtHR Long-Standing Doctrine Confronted to the Climate Emergency. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 141-158.

KALIS, Michael; PRIEBE, Anna-Lena. The right to climate protection and the essentially comparable protection of fundamental rights: Applying Solange in European climate change litigation?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 265-275. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12560> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LOZANO CUTANDA, Blanca. El Tribunal de Estrasburgo crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía de recurso ante el Tribunal Constitucional. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10502, 2024.

MATTOS NETO, Antonio José; ARAÚJO DOS REIS, Roberta Carolina; BORGES, Igor. Litígios climáticos como garantia de equidade intergeracional. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 245-270.

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal. El impacto del cambio climático en la regulación temporal de empleo: el «ERTE Freixenet por sequía» ¿«fuerza mayor» o «causa productiva»? *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10502, 2024.

MORMANN, Felix. Climate Choice Architecture. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

OKOLI, Pontiac; ABRAHAM, Etisang. In search of a sustainable future: A comparative assessment of climate change regimes in Nigeria and Kenya. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 276-290. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12545> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

PEÑA CHACÓN, Mario. Sentencias ambientales en el antropoceno: análisis del Amparo en Revisión 54/2021 de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 123-148.

TABARES FAGUNEZ, Gabrielle; ALBUQUERQUE, Letícia. Por que a justiça climática precisa dos direitos dos animais?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 271-296.

VIDAL AKAOUI, Fernando Reverendo; WEDY, Gabriel; COSTA MOREIRA, Rafael Martins. Bases éticas e filosóficas para a defesa em juízo do sistema climático estável. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 53-72.

ZHU, Mingzhe; FAN, Liyuan. A comparative study of the judicial construction of scientific credibility in climate litigation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 250-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12542> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

ZHU, Ying. A quasi-normative conflict: Resolving the tension between investment treaties and climate action. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 183-193. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12565> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

### Ciudad inteligente:

ALCALÁ CASILLAS, Miryam Georgina; GRANADOS MACÍAS, Claudio Antonio. Ciudades Inteligentes en la era del Conocimiento. *Derecho Global: estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. 9, n. 26, marzo-junio 2024, pp. 133-157. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i26.443> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

### Comercio de especies:

SILVA REHBEIN, Katiele Daiana; MARTÍNEZ, Jaime; PAULETTI PRESTES, Nêmora. Papagaio-de-peito-roxo: a atuação de órgãos fiscalizadores no enfrentamento ao tráfico de animais para fins de estimação. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 69-100.

**Cooperación internacional:**

KLEIN VIEIRA, Luciane; MENDES DA SILVA, Mariela. O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e o meio ambiente: algumas projeções para o futuro. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 369-398.

**Costas:**

TELES DA SILVA, Solange; DUARTE DOS SANTOS, Maurício; DUTRA, Carolina. Meio ambiente costeiro-marinho em face da crise do sargaçó. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 101-126.

**Derecho ambiental:**

DUPONT, Valérie; et al. The Role of Quota Systems in Realising Planetary Boundaries. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 203-226. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae014> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LORENZETTI, Pablo. Dificultades y desafíos actuales en materia de decisiones judiciales ambientales. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 51-68.

OWEN, Dave. The Negotiable Implementation of Environmental Law. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

PEÑA CHACÓN, Mario. Plusvalía ecológica ilícita: fundamentos para su aplicación en Costa Rica. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 205-244.

PRIETO PÉREZ, Tamara. Teletrabajo y sostenibilidad ambiental. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10536, 2024

SU, Jinyuan; SHI, Yanan. The precautionary approach and challenges posed by mega-constellations. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 303-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12559> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

**Derecho constitucional:**

ARCENTALES, Javier. Garantías institucionales y derechos de la naturaleza: análisis a partir de la sentencia sobre el Bosque Los Cedros y otras sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 147-162.

WANG, Evelyn Li. Environmental Constitutionalism in China: A Constitution without Constitutionalism. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 187-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae012> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

**Derechos fundamentales:**

KALIS, Michael; PRIEBE, Anna-Lena. The right to climate protection and the essentially comparable protection of fundamental rights: Applying Solange in European climate change litigation?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 265-275. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12560> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LOZANO CUTANDA, Blanca. El Tribunal de Estrasburgo crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía de recurso ante el Tribunal Constitucional. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10502, 2024.

PRESTON, Brian J. The Nature, Content and Realisation of the Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp.159-186.

**Desarrollo sostenible:**

HSIEH, Pasha L. Shaping green regionalism: New trade law approaches to environmental sustainability. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 172-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12557> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

PHANG, Rachel; CHIA, Yaru. Sustainability and the sunlight of disclosure: ESG disclosure in three Asian financial centres. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 209-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12554> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

SAMRSLA MÖLLER, Gabriela; MAGNUS DE MARCO, Cristhian. O paradigma da transição justa (OIT) e a importância para a América Latina e Caribe (ALC): sustentabilidade, ecologização e emprego verde para não deixar ninguém para trás. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 163-204.

**Desastres naturales:**

PUCHALSKI TEIXEIRA, Juliano; WINTER DE CARVALHO, Delton; A. T. Z, Ana Paula. Direito dos desastres: apontamentos sobre a gestão dos riscos pelos administradores da sociedade empresária. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 309-340.

SILVA DE GÓIS, Rômulo Lima; GOBIS VERGES, João Vítor. Desastres naturais no Nordeste brasileiro e o suporte normativo das políticas climáticas estaduais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 297-320.

**Edificación:**

MORMANN, Felix. Climate Choice Architecture. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

### **Energía:**

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. El impulso de la UE al régimen jurídico de las materias primas minerales para el avance de la transición energética y la descarbonización de la economía. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 13, 2024.

CALVO VÉRGEZ, Juan. La nueva reforma de la fiscalidad de la energía impulsada por la Comisión Europea. A vueltas con la nueva fiscalidad de los derechos de emisión. *Quincena fiscal*, n. 6, 2024.

PRIEM, Randy. A relaxation of European derivatives clearing legislation as a consequence of the 2021-2023 energy crisis. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 17, n. 4, agosto 2024, pp. 277-293.

SAMRSLA MÖLLER, Gabriela; MAGNUS DE MARCO, Cristhian. O paradigma da transição justa (OIT) e a importância para a América Latina e Caribe (ALC): sustentabilidade, ecologização e emprego verde para não deixar ninguém para trás. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 163-204.

### **Energías renovables:**

OCHOA, Christiana; COOK, Kacey; WEIL, Hanna. Deals in the Heartland: Renewable Energy Projects, Local Resistance, and How Law Can Help. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

TALUS, Kim; et al. Realism at the end of the rainbow? An argument towards diversifying hydrogen in EU regulation. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 17, n. 4, agosto 2024, pp. 217-233. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae007> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

### **Espacios naturales protegidos:**

DUAN, Wen; SHEN, Luoyi. The role of environmental impact assessments in the establishment and management of marine protected areas under the UNCLOS and the BBNJ Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 303-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12544> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LANGHE, Bettina. Regulation With Broders? - “Nature” and “Society” in Marine Protection Areas. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 265-273. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae016> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

MARAN DE OLIVEIRA, Celso; VIEIRA DE MORAES, Tatiana; ALBUQUERQUE, Carolina de; et al. Amazônia (i)legal ambiental: caracterização a partir da análise dos conflitos

ambientais judiciais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 275-308.

#### **Ética medioambiental:**

VIDAL AKAOUI, Fernando Reverendo; WEDY, Gabriel; COSTA MOREIRA, Rafael Martins. Bases éticas e filosóficas para a defesa em juízo do sistema climático estável. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 53-72.

#### **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):**

DUAN, Wen; SHEN, Luoyi. The role of environmental impact assessments in the establishment and management of marine protected areas under the UNCLOS and the BBNJ Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 303-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12544> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

#### **Fauna:**

SILVA REHBEIN, Katiele Daiana; MARTÍNEZ, Jaime; PAULETTI PRESTES, Némora. Papagaio-de-peito-roxo: a atuação de órgãos fiscalizadores no enfrentamento ao tráfico de animais para fins de estimação. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 69-100.

#### **Fiscalidad ambiental:**

ARANA LANDÍN, Sofía. Las medidas fiscales adoptadas en España para la reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario: un análisis sistemático. *Quincena fiscal*, n. 8, 2024.

CALVO VÉRGEZ, Juan. La nueva reforma de la fiscalidad de la energía impulsada por la Comisión Europea. A vueltas con la nueva fiscalidad de los derechos de emisión. *Quincena fiscal*, n. 6, 2024.

CANDELA TALAVERO, José Enrique. El peligro del fraude en el uso y gestión de los Fondos Europeos Next Generation: planes y medidas para su control. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 183, 2023

FERREIRA NETO, Arthur Maria. A reforma tributária e o novo marco da tributação ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 127-146.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César. Las dificultades legales para aplicar criterios medioambientales en las tasas locales. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. extra 1, 2024

SANZ GÓMEZ, Rafael J. Tasas locales para una movilidad urbana sostenible. La posibilidad de introducir un peaje urbano en las ciudades españolas. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. extra 1, 2024

TEIXEIRA DINIZ, Antonio Augusto; CHAVES JUNIOR, Airto. Direito ambiental e economia: ferramentas para a promoção da ecoeficiência. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 341-368.

#### Gestión de riesgos:

PUCHALSKI TEIXEIRA, Juliano; WINTER DE CARVALHO, Delton; A. T. Z, Ana Paula. Direito dos desastres: apontamentos sobre a gestão dos riscos pelos administradores da sociedade empresária. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 309-340.

#### Hidrocarburos:

CADENAS ARTURI, Roberto. Los últimos 20 años de la política petrolera Argentina. *Anales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)*, n. 53, 2023, pp. 283-301. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/25916386e147> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

GARCÍA RIVERA, Enoc Alejandro. La Incidencia de la Ley de Hidrocarburos en la Fragilidad Social de las Colectividades Rurales. *Derecho Global: estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. 9, n. 26, marzo-junio 2024, pp. 39-73. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i26.414> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

KAUPA, Clemens. Is it still permissible under EU law to issue new permits for oil and gas extraction?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 236-249. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12556> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LE, Minh Thong; et al. Vietnam's liquefied natural gas demand—potential to import liquefied natural gas from the USA. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 17, n. 4, agosto 2024, pp. 266-276.

PADRÓS I REIG, Carlos; MORALES PLAZA, Antonio. La excepción ibérica: price-cap del gas a examen. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 13, 2024.

RANDALL, Scott W.; PAES MARQUES, Francisco. Trends in multi-jurisdictional enforcement of anti-corruption in the global petroleum industry. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 17, n. 4, agosto 2024, pp. 234-265.

#### Instrumentos de mercado:

KLEIN VIEIRA, Luciane; MENDES DA SILVA, Mariela. O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e o meio ambiente: algumas projeções para o futuro. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 369-398.

**Instrumentos y protocolos internacionales:**

DUAN, Wen; SHEN, Luoyi. The role of environmental impact assessments in the establishment and management of marine protected areas under the UNCLOS and the BBNJ Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 303-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12544> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

HOANG, Tien Dat. Reassessing environmental protection in international investment agreements: The case of Vietnam. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 194-208. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12555> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

**Licencia ambiental:**

LEITÃO, Romulo Guilherme; GIRÃO MOTA, Andrea Bezerra de Melo; FERREIRA GOMES, Ana Carolina Neiva Gondim. Desregulamentação do licenciamento como ameaça ao meio ambiente das gerações futuras. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 195-216.

**Medio marino:**

DUAN, Wen; SHEN, Luoyi. The role of environmental impact assessments in the establishment and management of marine protected areas under the UNCLOS and the BBNJ Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 303-311. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12544> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

LANGÉ, Bettina. Regulation With Broders? - “Nature” and “Society” in Marine Protection Areas. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 265-273. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae016> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

TELES DA SILVA, Solange; DUARTE DOS SANTOS, Maurício; DUTRA, Carolina. Meio ambiente costeiro-marinho em face da crise do sargaço. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 101-126.

**Medio rural:**

GARCÍA RIVERA, Enoc Alejandro. La Incidencia de la Ley de Hidrocarburos en la Fragilidad Social de las Colectividades Rurales. *Derecho Global: estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. 9, n. 26, marzo-junio 2024, pp. 39-73. Disponible en: <https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i26.414> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

**Minería:**

ASÍS DAMASCO, Luis. La declaración como mineral estratégico al litio en la provincia de La Rioja. *Anales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)*, n. 53, 2023, pp. 303-320. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/25916386e148> (Fecha de último acceso 28/08/2024).

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. El impulso de la UE al régimen jurídico de las materias primas minerales para el avance de la transición energética y la descarbonización de la economía. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 13, 2024.

PEREIRA DA SILVA, Fredson; OLIVEIRA FILHO, João César Abreu de; ALMEIDA CAVALCANTE, Andrea. Flexibilização das leis da mineração: o saque e ataque aos povos originários. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 247-274.

### **Movilidad sostenible:**

ESPINOSA, Paula; MORENO, Juan. Los principales retos y desafíos a los que se enfrenta el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1005, 2024.

SANZ GÓMEZ, Rafael J. Tasas locales para una movilidad urbana sostenible. La posibilidad de introducir un peaje urbano en las ciudades españolas. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. extra 1, 2024

### **Participación:**

OWENS, Katherine; JAMES, Hannah. Embedding technology at the grassroots: Strategies for localising technology transfer under the UNFCCC technology mechanism. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 159-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12548> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

SANTOS LAZZARINI, Luís Gustavo. Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos comitês de bacias hidrográficas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 25-50.

### **Plásticos:**

SSASO DE RESENDE, Fernanda dal; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A regulamentação das sacolas plásticas pelos municípios brasileiros. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 217-246.

### **Política ambiental:**

SANTOS LAZZARINI, Luís Gustavo. Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos comitês de bacias hidrográficas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 25-50.

**Productos químicos:**

BHULLAR, Lovleen. Green public procurement of pharmaceuticals as a regulatory response to antimicrobial resistance and its compatibility with the WTO Agreement on Government Procurement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 291-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12543> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

**Régimen local:**

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel. Los supuestos en los que la magnitud del impacto de la actuación provoca la revisión del Plan en Andalucía. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 1, enero 2024

**Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE):**

CAMPELO LIMA, Pedro Rodrigo; GARCÍA CAMPOS, Ana Luiza. Desafíos para a logística reversa de resíduos eletroeletrônicos na cidade de Lavras/MG. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 399-430.

**Responsabilidad ambiental:**

CABEZA, Beatriz; GONZÁLEZ, Fernando. La responsabilidad ampliada del productor en la revisión de la Directiva de tratamiento de aguas residuales. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1004, 2024.

**Responsabilidad por daños:**

ANDRADE MOREIRA, Danielle de; LOURENÇO DE CARVALHO E GONÇALVES, Victoria; SEGOVIA, Maria Eduarda. Aspectos conceituais e práticos da responsabilização civil por dano ambiental-climático no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 341-378.

**Salud:**

BHULLAR, Lovleen. Green public procurement of pharmaceuticals as a regulatory response to antimicrobial resistance and its compatibility with the WTO Agreement on Government Procurement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 291-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12543> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

**Suelos:**

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. Derecho de superficie sobre bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 1, enero 2024

### Transportes:

BALLESTEROS ÁLVAREZ, Daniel. La adjudicación de contratos de servicio público en el sector ferroviario. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 13, 2024.

PUETZ, Achim; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Transporte y movilidad. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 13, 2024.

### Urbanismo:

FIERRO RODRÍGUEZ, Diego; LÓPEZ NAVARRO, Julio. Ilícitos administrativos y penales en materia urbanística: retos y posibles soluciones. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10537, 2024

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. La adscripción de sistemas generales en la reparcelación, paso a paso. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 1, enero 2024

PALOMAR OLMEDA, Alberto. El «revivir» de las normas derogadas en el ámbito del urbanismo: la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2024. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10499, 2024.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel. La configuración unitaria y el derecho de superficie rústica en el derecho común. *Revista general de legislación y jurisprudencia*, n. 4, 2023, pp. 659-698

## Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 27 de septiembre de 2024

### Aguas:

EMBID IRUJO, Antonio et al. Bienes públicos y patrimonio cultural. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 257-272.

### Calidad del aire:

FERNANDES SILVA, Alexandre. Lei estadual que proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos é constitucional em decorrência da competência concorrente entre União, Estados e Municípios. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 461-466.

### Cambio climático:

TOIT, Louise du; SOYAPI, Caiphaz; KOTZÉ, Louis J. David versus Goliath? Indigenous people, carbon majors and climate litigation in South Africa. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 326-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12534> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

### Contaminación acústica:

ITURRIAGA, José Ramón. Ruido: un fallo en el juicio humano. *Política exterior*, vol. 38, n. 217, 2024, pp. 198-199.

### Deforestación:

GALVÃO DE SOUSA SANTOS, Daniele. Desmatamento de floresta nativa na Amazônia, por si só, gera a existência de dano moral coletivo, para além de perturbação da paz, impacto social, ou dano patrimonial; reconhecida a necessidade de reparação por danos morais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 460-465.

### Derecho ambiental:

ARRUDA OLIVEIRA, Débora de. O Poder Judiciário pode e deve intervir quando houver violações legais ou desrespeito aos princípios do Estado de Direito, especialmente em questões ambientais e urbanísticas, sempre fundamentadamente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 476-481.

DUARTE PRIVETTA, Luize; ARAÚJO AYALA, Patryck de. Obrigações ambientais têm natureza propter rem, podendo ser exigidas do proprietário ou possuidor atual, ou de ambos. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 470-475.

HELME, Ned; et al. Significant UK Environmental Law Cases 2023-2024. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp.227-244.

BADULES IGLESIAS, Darío et al. Medio ambiente. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 273-302.

### Derecho constitucional:

FERNANDES SILVA, Alexandre. É inconstitucional a flexibilização da classificação toxicológica dos agrotóxicos, bem como a exigência de laudo acerca de impurezas toxicológica e ambiental dos produtos, devendo o poder público fiscalizar a sua qualidade. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 438-440.

FERNANDES SILVA, Alexandre. Lei estadual que proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos é constitucional em decorrência da competência concorrente entre União, Estados e Municípios. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 461-466.

FERREIRA DA SILVA, Krisleyne. É inconstitucional norma estadual que prevê o perdimento de bens como forma de proteção ao meio ambiente, legislando sobre direito penal. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 479 y ss

MIRANDA LIMA, Lais. Configura estado de coisas inconstitucional a omissão da União quanto à implementação de prestações normativas e materiais de proteção na área da Amazônia Legal. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 429-437.

WEIS, Lael K. Vanderstock v Victoria: Fiscal Federalism Meets Environmental Constitutionalism?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 253-264  
Disponibile en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae009> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

### Energía:

CAINE, Catherine Ann. Regulating Heat Networks: An Appraisal of the Energy Act 2023. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 242-252. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae010> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

GARCÍA COSO, Emiliano. La jurisprudencia del TJUE sobre las libertades comunitarias y su contribución al mercado interior de la energía. *Revista General de Derecho Europeo*, n. 62, 2024

### Energía eléctrica:

GRACIA RETORTILLO, Ricard et al. Derecho administrativo económico. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 303-318.

**Espacios naturales protegidos:**

MIRANDA LIMA, Lais. Configura estado de coisas inconstitucional a omissão da União quanto à implementação de prestações normativas e materiais de proteção na área da Amazônia Legal. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 429-437.

**Fiscalidad ambiental:**

WEIS, Lael K. Vanderstock v Victoria: Fiscal Federalism Meets Environmental Constitutionalism?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 2, julio 2024, pp. 253-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae009> (Fecha de último acceso 23-08-2024).

SANZ CASTAÑO, José Francisco; FERRI AZOR, José Miguel. Plásticos biodegradables y bioplásticos exentos en el Impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables: una propuesta jurídica con fundamentación científica. *Quincena fiscal*, n. 12, 2024.

**Minería:**

FERREIRA DA SILVA, Krisleyne; ARAÚJO AYALA, Patryck de. Pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da exploração irregular do patrimônio mineral da União é imprescritível. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 447-452.

GRACIA RETORTILLO, Ricard et al. Derecho administrativo económico. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 303-318.

**Responsabilidad por daños:**

CARVALHO VICTOR COELHO, Mariana. Dano ambiental pode ser caracterizado, por analogia, como acidente de consumo, com o reconhecimento da figura de consumidor por equiparação, atraindo a incidência do CDC. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 466-469.

GALVÃO DE SOUSA SANTOS, Daniele. Desmatamento de floresta nativa na Amazônia, por si só, gera a existência de dano moral coletivo, para além de perturbação da paz, impacto social, ou dano patrimonial; reconhecida a necessidade de reparação por danos morais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 460-465.

OLIVEIRA NUSDEO, Ana María. Nota técnica sobre o art. 14 da resolução CNJ 433/2021. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 419-428.

**Salud:**

FERNANDES SILVA, Alexandre. É inconstitucional a flexibilização da classificação toxicológica dos agrotóxicos, bem como a exigência de laudo acerca de impurezas

toxicológica e ambiental dos produtos, devendo o poder público fiscalizar a sua qualidade. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 438-440.

**Pesca:**

ARRUDA GUIMARÃES, Mariana. Proibição da prática da pesca de arrasto motorizada na faixa marítima por lei estadual não afronta à competência da União, tratando-se de competência concorrente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 471-478.

**Plásticos:**

SANZ CASTAÑO, José Francisco; FERRI AZOR, José Miguel. Plásticos biodegradables y bioplásticos exentos en el Impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables: una propuesta jurídica con fundamentación científica. *Quincena fiscal*, n. 12, 2024.

**Procedimiento sancionador:**

SÁ, Alessandra Almeida Neves Cícero de; ARAÚJO AYALA, Patryck de. Multa administrativa por infração ambiental independe da prévia aplicação de advertência. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 482 y ss.

**Productos químicos:**

FERNANDES SILVA, Alexandre. É inconstitucional a flexibilização da classificação toxicológica dos agrotóxicos, bem como a exigência de laudo acerca de impurezas toxicológica e ambiental dos produtos, devendo o poder público fiscalizar a sua qualidade. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 438-440.

FERNANDES SILVA, Alexandre. Lei estadual que proíbe a pulverização aérea de agrotóxicos é constitucional em decorrência da competência concorrente entre União, Estados e Municípios. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 28, n. 112, octubre-diciembre 2023, pp. 461-466.

**Transportes:**

GRACIA RETORTILLO, Ricard et al. Derecho administrativo económico. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 303-318.

**Urbanismo:**

ARRUDA OLIVEIRA, Débora de. O Poder Judiciário pode e deve intervir quando houver violações legais ou desrespeito aos princípios do Estado de Direito, especialmente em

questões ambientais e urbanísticas, sempre fundamentadamente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 476-481.

MAGALHÃES WERNER RODRIGUES, Eveline de; ARAÚJO AYALA, Patryck de. Rejeitados embargos de declaração opostos em sede de tese fixada em recurso repetitivo sobre a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, a qual deve respeitar o que disciplina o Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 113, enero-marzo 2024, pp. 453-459.

DELGADO PIQUERAS, Francisco; GÓMEZ MELERO, Gerardo; VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. Urbanismo. *Revista española de derecho administrativo*, n. 332, abril-junio 2024, pp. 239-256.

## Recensiones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de septiembre de 2024*

### **Aguas:**

OKOH, Michele. Forgotten Waters. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

### **Cambio climático:**

GOUZOULES, Alexander. Going Concerns and Environmental Concerns: Mitigating Climate Change Through Bankruptcy Reform. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

NARANG, Anjali. Optimizing Nudges for Climate Change: Insights From Behavioral and Environmental Economics. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

SCOTT, Tabitha A. Leveraging Climate Choice Architecture for Effective Behavior Change. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

SUSSMAN, Reuven. Choice Architecture Is One Piece of the Climate Action Puzzle. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

### **Contaminación atmosférica:**

PATTON, Vickie. Protecting All People From Pollution in a Pluralistic Society. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

### **Derecho ambiental:**

CECOT, Caroline. Efficiency and Equity in Regulation. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

CLARK, Hilay. Reinforcing the Positive Benefits and Attitudes. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

CRUDEN, John. Implementing Environmental Laws: “Negotiating Everything”. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

DILLING, Lisa. Nudge Strategies: The Need for a Systematic Approach. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024. (Cambio climático; Energía, Aguas; Derecho ambiental)

GRUMBLES, Ben. The Art and Science of Environmental Negotiation. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

**Edificación:**

SCOTT, Tabitha A. Leveraging Climate Choice Architecture for Effective Behavior Change. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

SUSSMAN, Reuven. Choice Architecture Is One Piece of the Climate Action Puzzle. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

**Energía eólica:**

LANTZ, Eric. Broad Understanding as a Starting Point for Constructive Solutions for Siting Wind Energy Projects. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

**Energías renovables:**

MANDELBAUM, Josh. Principles for Siting Renewable Energy Projects: A Response to Deals in the Heartland. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

McLEAN, CRISTOPHER. Comment on “Deals in the Heartland: Renewable Energy projects, Local Resistance, and How Law Can Help”. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

**Espacios naturales protegidos:**

ROMEO RUIZ, Aritz. Recensión: “VERA JURADO, D.J. y ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., (dirs.), Espacios Naturales protegidos en Andalucía: impacto de las tecnologías de la información, de la comunicación y de la Inteligencia Artificial en su protección y conservación, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 128(1), enero-abril 2024, pp. 283-286. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1.10> (Fecha de último acceso 26-08-2024).

**Formación:**

BREGGIN, Linda K.; BLASINSKY, Kyle J.; THOMPSON, Madeline Clair; et al. Analysis of Environmental Law Scholarship 2022-2023. *Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 8, agosto 2024.

**Responsabilidad por daños:**

HUA, Ji. Recensión: “Responsibility for environmental damage By Jason Rudall, Edward Elgar Publishing. 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n. 2, julio 2024, pp. 340-341.

**Vehículos:**

CARRIZO AGUADO, David. Recensión al libro “Inteligencia Artificial y vehículos autónomos: responsabilidad civil extracontractual internacional” de Raul Lafuente Sánchez: Aranzadi, Madrid, 2024. *Unión Europea Aranzadi*, n. 7, 2024.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

### 1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

### 2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: [aja@actualidadjuridicaambiental.com](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto:biblioteca@cieda.es)

### 3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

#### 4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
  - 2.1.
    - 2.1.1.
3.
  - 3.1.
  - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

#### 5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

#### 6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014\\_02\\_17\\_Manuela\\_Mora\\_Energias-renovables.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf)

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

#### 7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : [www.URL.com](http://www.URL.com) (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

*Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental*

# Actualidad Jurídica Ambiental

## Recopilación mensual Núm. 148 Septiembre 2024

*“Actualidad Jurídica Ambiental”* es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *“AJA”* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *“Actualidad”*, con noticias breves; *“Legislación al día”*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *“Jurisprudencia al día”*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *“Referencias bibliográficas al día”*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *“Comentarios breves”* y *“Artículos”*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

*“AJA”* es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.